Die Passierscheinvereinbarungen des Berliner Senats mit der Regierung der DDR 1963 bis 1966

Deutsch-Deutsche Verhandlungen zur Überwindung der politischen Sprachlosigkeit und der Milderung menschlicher Härten als Folge des Mauerbaus

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
am
Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften
Institut für Geschichte und Biographie
der
FernUniversität Hagen

vorgelegt
von
Eckart Huhn, M.A.
Riedlingen a. d. Donau
2009

Vorbemerkung

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine Dissertation im Promotionsfach Neue Deutsche und Europäische Geschichte gemäß § 1 Abs. 2 der Promotionsordnung des Fachbereichs Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität in Hagen vom 30. Nov. 2005, die gem. § 5 Abs. 1 der Ordnung unter Betreuung von Herrn Prof. Dr. Arthur Schlegelmilch erstellt wurde.
Die Arbeit wurde am 25.07.2009 am obigen Fachbereich zur Begutachtung eingereicht. Gutachter waren Herr Prof. Dr. Arthur Schlegelmilch und Herr Prof. Dr. Peter Brandt.

Danksagung

Das Erkenntnisinteresse an dem Thema dieser Arbeit entstand während meines Studiums und wurde von Herrn Prof. Dr. Arthur Schlegelmilch gefördert, der mich zur Abfassung der Dissertation anregte und die Entstehung der Arbeit fachlich begleitete und förderte. Dafür gilt ihm mein besonderer Dank.

Riedlingen, im März 2010

Die Arbeit ist meiner Frau gewidmet. Ihre Ermutigung, ihr Rat und ihre tatkräftige Hilfe waren mir unentbehrlich.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis XV

Einführung

Verhandlungsdiplomatie als Mittel der Annäherung zwischen Westberlin und Ostberlin XVII

Teil A

Erstes Kapitel

I. Vorbemerkungen 1

II. Die Entwicklung in Berlin von der ersten zur zweiten Berlin-Krise 2

1. Die Spaltung der Stadt und ihre Abtrennung vom Hinterland 2
2. Der Beginn der Abgrenzungsmaßnahmen durch die kommunistische Administration in Ostberlin.....3
3. Die Abgrenzungsmaßnahmen bis zum Aufstand im Juni 1953 4
4. Die Phase der System-Konkurrenz.....8
5. Die Grenzgänger.....10
6. Vom Beginn der zweiten Berlin-Krise bis zum Bau der Mauer 12

Zweites Kapitel

Die politische Entwicklung in Westberlin nach der Teilung der Stadt bis zum Beginn der Passierscheinverhandlungen

I. Vorbemerkungen 14

II. Die Politik der Berliner SPD in der Nachkriegszeit und ihr Verhältnis zur Bundespartei 15

1. Die Berlin- und deutschlandpolitische Konzeption Ernst Reuters und der Dissens zur Bundespartei 15

2. Der politische Richtungsstreit in der Berliner SPD und der Aufstieg Willy Brandts.....16
3. Die Änderung des deutschlandpolitischen Kurses der SPD und ihre Annäherung an die Vertragspolitik der Bundesregierung 18

III. Brandts Ansätze zu einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik 19

1. Der gedankliche Ansatz vom „Wandel durch Annäherung".....19
2. Die Ausformung der Problemanalyse zu einem strategischen deutschlandpolitischen Konzept 20
3. Berlin als Prüfstein für die Erprobung der neuen Politik.....21

IV. Die Umsetzung des neuen ostpolitischen Konzepts in der Berliner Politik durch Brandt und seine Führungsgruppe.....23

1. Das außen- und innenpolitische Bezugssystem Berlins und dessen Einflussnahmen 23
2. Die Aufgabenstellung und die Besonderheiten der politischen ....Strukturen Berlins 24
3. Die politische Einstellung der Berliner Bevölkerung und ihre Beurteilung der Lage der Stadt nach dem Mauerbau 26

V. Die Inangriffnahme der Umsetzung des neuen ostpolitischen Konzepts in praktische Politik 27

1. Die Festlegung der politischen Grundsatzpositionen.....27
2. Erste konkrete Überlegungen für eine "Durchlässigmachung" der Mauer durch Vereinbarungen mit der „anderen Seite".....28
3. Die Stärkung der Position der Berliner Führung um Willy Brandt und die weitere Konkretisierung ihrer politischen Nahziele 30

Teil B

Die Umsetzung des handlungstheoretischen Ansatzes vom "Wandel durch Annäherung" in praktische Berliner Politik unter einem primär humanitären Gesichtspunkt

Erstes Kapitel

Die Anläufe beider Seiten zur Kontaktaufnahme bis zum Beginn der Verhandlungen im Dezember 1963

I. Der Weg zur ersten Vereinbarung 34

1. Die Sperrung des Personenverkehrs für Westberliner nach dem Bau der Mauer 34
2. Die Reaktion der Schutzmächte und des Senats auf das Vorhaben Ostberlins 35
3. Das Problem der Kontaktaufnahme.....37
4. Sondierungsversuche im Jahr 1961 38
5. Das Jahr 1962 – Der Vorstoß über die Treuhandstelle für Interzonenhandel und Parteien- und Bürgerkontakte.....41
6. Das entscheidende Jahr 1963 und der Durchbruch in der Passierscheinfrage 43
7. Der Abusch-Brief 46

II. Ausgangspositionen und Verhandlungsziele, Organisation und Leitung der Gespräche 49

1. Vorbereitungen auf Senatsseite 49
2. Die personelle und sachliche Organisation der Gespräche und das Problem der Geheimhaltung 52
3. Personelle und sachliche Organisation der Gesprächsführung auf Ostberliner Seite 54
4. Die Verhandlungsdirektiven 55

Zweites Kapitel

I. Vorbemerkungen 56

II. Der Verlauf der Passierscheingespräche bis zum Beginn der öffentlichen Kampagne Ostberlins 56

1. Die Gespräche am 12.12.1963 56
2. Das Ergebnis der Gespräche 62
3. Die Gespräche am 13.12.1963 63
4. Die fünfte Besprechung und der Stand der Verhandlungen.....70

III. Die Öffentlichkeitskampagne als Versuch Ostberlins, den Senat unter Druck zu setzen 74

1. Der direkte Eingriff der Politik beider Seiten in die Gespräche und die Rolle der öffentlichen Medien 74
2. Die 46. (Außerordentliche) Sitzung des Berliner Senats 75
3. Die Aktionen des Senats am 15.12.1963 76
4. Die Verhandlungslage nach Beruhigung der Situation durch die Aktivitäten des Senats am Wochenende 80
5. Das sechste Gespräch am 16.12.1963 81

IV. Auf dem Wege zur Unterzeichnung der ersten Passierscheinvereinbarung 86

1. Die 47. (Außerordentliche) Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses am 16.12.1963.....86
2. Das siebte und letzte Gespräch am 16.12.1963 und die Unterzeichnung der Passierscheinvereinbarung 87
3. Ein Erfahrungsbericht zur erreichten Verhandlungsposition des Senats 88
4. Kritische Würdigung des Berichts 90

Drittes Kapitel

I. Die verwandtschaftlichen Beziehungen der Westberliner Bevölkerung nach Ostberlin und ins nähere und weitere Umland 93

II. Die Vorbereitung und Durchführung der Besuchsaktion 96

1. Organisatorische Vorbereitungen auf beiden Seiten 96
2. Der Ansturm der Berliner auf die Passierscheinstellen in den ersten Tagen des Besuchszeitraumes und die Mängel in der Organisation 98
3. Erschwernisse bei den Fahrten nach Ostberlin 102
4. Der Rundfunk als Orientierungsmöglichkeit der Berliner während der Passierscheinaktion 104

III. Die technischen Gespräche während der Passierschein-besuche vom 18.02.1963 bis zum 05.01.1964 105

1. Die Gespräche bis zum 02.01.1964 106
2. Weitergehende politische Überlegungen in der Passierscheinfrage in Berlin und Bonn 116
3. Die letzten Besprechungen 118

IV. Das Aufkeimen eines politischen Konflikts zwischen Bundesregierung und Senat in der Passierscheinfrage 121

V. Die technischen Gespräche – Muster und Problemfall der Zusammenarbeit beider Seiten 123

VI. Die Passierscheinvereinbarung und ihre Durchführung im Spiegel der Presse 127

VII. Die Haltung der Berliner zur Passierscheinaktion insgesamt und ihre Auswirkung auf die persönliche Situation der Menschen und die Situation ihrer Stadt 133

1. Die Ergebnisse der Passierscheinsbesuche im Licht der Befragung von Passierscheinbesuchern 133
2. Die Einstellung der Berliner zur Passierscheinaktion, der Arbeit des Senats und der Situation ihrer Stadt nach dem Ende der Besuchszeit 134

3. Auswirkungen der Passierscheinbesuche auf die Bevölkerung Ostberlins und der näheren und weiteren Randgebiete im Spiegel der Westberliner Passierscheinbenutzer 140

Viertes Kapitel

Die Auseinandersetzungen des Senats mit der Bundesregierung um die politische Zielsetzung bei den Gesprächen mit der DDR und deren Reaktionen und der dadurch geprägte Verlauf der Gespräche vom 10.01.1964 bis zur Unterzeichnung der Vereinbarung am 24.09.1964

I. Vorbemerkungen 143

II. Die Formulierung der politischen Vorgaben beider Seiten für die weiteren Verhandlungen in den ersten Gesprächen und der Dissens zwischen Senat und Bundesregierung 144

1. Der sich anbahnende politische Dissens in der Frage des weiteren Vorgehens bei neuen Verhandlungen mit Ostberlin zwischen Bundesregierung und Senat 145
2. Erstes Gespräch am 10.01.1964 betr. Personenverkehr 148
3. Zweites Gespräch betr. Personenverkehr am 17.01.1964 150
4. Die politischen Vorgaben für weitere Passierscheinverhandlungen 157
5. Weiter andauernde Abstimmungsprobleme zwischen Senat und Bundesregierung 159

III. Das Stocken der Gespräche bei den politischen Streitfragen, die massive Einflussnahme durch das Auswärtige Amt und die Unterbrechung der Gespräche 161

1. Drittes Gespräch betr. Personenverkehr am 24.01.1964.....161
2. Viertes Gespräch betr. Personenverkehr am 30.01.1964 165
3. Besprechung im Bundeskanzleramt am 04.02.1964 168
4. Fünftes Gespräch betr. Personenverkehr am 06.02.1964 169
5. Wachsender Widerstand des Auswärtigen Amtes gegen eine Wiederholung der Vereinbarung vom 17.12.1963 174

6. Brandt entscheidet, dass das Gespräch am 13.02.1964 stattfinden soll 176
7. Die letzten Gespräche bis zur Unterbrechung der Verhandlungen 177
8. Besprechung im Bundeskanzleramt am 17.02.1964 179

IV. Bilanzierung der bisherigen Ergebnisse und Vorbereitung auf weitere Gespräche 181

1. Die Situation des Berliner Senats nach der Unterbrechung der Gespräche am 27.02.1964 181
2. Die Bilanz der Gespräche von Januar bis Februar 1964 182
3. Die Entwicklung der Passierscheinfrage im Spiegel der Presse 185
4. Aufzeichnungen zu Fragen des Personenverkehrs zwischen beiden Teilen Berlins 190
5. Verhandlungsrichtlinien für die neuen Gespräche 192
6. Die Erfolgsaussichten für die neuen Gespräche im April 1964 192

V. Die Gespräche im April und der Teilrückzug der Regierung von ihren politischen Maximalforderungen auf Grund des entschiedenen Widerstandes Ostberlins 193

1. Die Gespräche im April 1964 193
2. Die Haltung des Auswärtigen Amtes zur Passierschein-frage 195
3. Schreiben Brandts an den Bundeskanzler 197
4. Die Besprechungen mit den Regierungsvertretern vor dem Beginn der nächsten Passierscheingesprächsrunde am 10.06.1964 197
5. Die Regierung bewegt sich in der Passierscheinfrage 198

VI. Die Gespräche im Juni, Juli und August und der fort-dauernde Widerstand des AA gegen die vom Senat favorisierte Verhandlungslinie 199

1. Die Gespräche im Juni/Juli 1964.....199
2. Weitere Besprechungen im Bundeskanzleramt zu den

Gesprächen in der Passierscheinfrage am 16. und 24. Juli 1964 203
3. Weitere Gespräche im Juli und August 1964 207

VII. Die abschließenden Gespräche im September und der „ehrenvolle Rückzug“ der Regierung bis zur Unterzeichnung der Vereinbarung 213

1. Die Gespräche im September 213
2. Aktivitäten auf westlicher Seite vor dem Abschluss der Übereinkunft 220
3. Das letzte Gespräch vor der Unterzeichnung am 24.09. 1964.....225

Fünftes Kapitel

I. Vorbemerkungen 227

II. Der bilanzierende Blick auf den Gesprächsverlauf und die Vereinbarung 227

1. Die zweite Passierscheinvereinbarung im Urteil der Presse..227
2. Bilanz der Gespräche zur zweiten Passierscheinvereinbarung 232

III. Die technischen Gespräche und ihre Problematik im Hinblick auf die Kooperation beider Seiten während der Besuchsaktion 237

IV. Die Stellung der Berliner zur zweiten Vereinbarung, der Lage ihrer Stadt und der weiteren Entwicklung mit Blick auf die Verhandlungen in der Passierscheinfrage 241

1. Die Haltung der Berliner zur Situation ihrer Stadt nach Abschluss der Verhandlungen 241
2. Umfang der Besuchskontakte (einschl. Rentnerbesuche) 242
3. Zur sozialen Breitenwirkung der Passierscheinbesuche 242
4. Die Ansichten der Berliner zur Frage von weiteren Verhandlungen 243

5. Die Parteipräferenzen der Berliner und deren Stellung zur Passierscheinfrage 243

V. Die Gespräche Korber/Wendt zur Festlegung der Besuchstermine für Ostern/Pfingsten 1965 245

Sechstes Kapitel

Die Veränderungen in der Methodik und in der Zielsetzung der Gespräche unter Michael Kohl und die Verschlechterung des Ergebnisses zum Abschluss der dritten Vereinbarung

I. Vorbemerkungen 247

II. Der neue Verhandlungsführer Ostberlins, Dr. Michael Kohl, sein Lebenslauf und seine Position in der Hierarchie der SED 248

1. Der Staatssekretär Michael Kohl als Verhandlungsführer?.....248
2. Der geeignete Mann 249
3. Zur Person 249

III. Ostberlin stellt die Vereinbarung vom 24.09.1964 in Frage...250

1. Das Schreiben Stophs an Brandt 250
2. Analyse der Situation auf Senatsseite 251
3. Vorgeplänkel vor Gesprächsbeginn 253
4. Kohls „Paukenschlag“ verpufft 254
5. Der restriktive Protokollentwurf Ostberlins und die Reaktionen von Senat und Bundesregierung 257

IV. Weiterführung der Gespräche unter erschwerten Bedingungen 263

1. Die Auseinandersetzung um die Sicherstellung der Wiederaufnahme der Gespräche nach dem Auslaufen der Vereinbarung vom 24.09.1964 263
2. Das Ringen zwischen Senat und Bundesregierung um die Frage, ob man Ostberlin nachgeben oder die Schließung der Härtefallstelle riskieren solle 266

3. Die Gespräche stagnieren 269
4. Die Situation nach Schließung der Härtefallstelle.....271
5. Das Verhandlungspoker wird fortgesetzt 273
6. Ostberlin beginnt einzulenken 276
7. Regierung und Senat stimmen dem Vorschlag Ostberlins vom 17.11.1965 und der Unterzeichnung der Vereinbarung zu 279
8. Die Einigung und der Abschluss der Vereinbarung 280

Siebtes Kapitel

I. Vorbemerkungen 284

II. Die starke Betonung der politischen Gesprächsthematik durch Kohl, seine restriktive Verhandlungsstrategie und das daran orientierte enttäuschende Verhandlungsergebnis 285

1. Der Charakter und die Atmosphäre der Gespräche unter dem neuen Ostberliner Verhandlungsführer 285
2. Die Bilanz der Gespräche: Das Ergebnis der Vereinbarung - die politische Steuerung – die künftigen Erwartungen beider Seiten 286

III. Die Entwicklung der Passierscheinfrage im Spiegel der Presse 289

1. Der Gesprächsbeginn und die Positionen von Senat und Bundesregierung zum Protokollentwurf Ostberlins vom 16.08.1965 in der öffentlichen Diskussion 289
2. Die Zuspitzung der Situation am Ende der Laufzeit der Härtefallstelle 292
3. Die dritte Passierscheinvereinbarung im Urteil der Presse 294

IV. Die technischen Gespräche im Besuchszeitraum Weihnachten/Neujahr 1965/66 296

V. Die Stellung der Berliner zu den Ergebnissen der dritten Vereinbarung und zur weiteren Entwicklung in der Passierscheinfrage 297

Achtes Kapitel

Die weitere Verschlechterung der Gesprächsatmosphäre mit der überwiegenden Verlagerung der Gespräche auf die politische Ebene und die restriktiven Tendenzen Ostberlins bei der Vertragsdauer und den Besuchszeiträumen

I. Vorbemerkungen 301

II. Die Entwicklung der Verhandlungssituation bis zur Gesprächspause nach dem dritten Gespräch 301

1. Die Vorbereitung auf das erste Gespräch und der Gesprächsverlauf 301
2. Kohls Protokollentwurf im zweiten Gespräch und die Reaktionen des Senats auf die neue Verhandlungssituation 304
3. Die Gespräche am toten Punkt 307

III. Die persönlichen Gespräche Korber/Kohl nach der Gesprächspause und das unerwartete Einlenken Ostberlins 308

1. Die Bundesregierung teilt die abwartende aber pessimistische Haltung des Senats in der Passierscheinfrage 308
2. Die persönlichen Gespräche und ihr Ergebnis 309
3. Der Abschluss der IV. Vereinbarung und die halbherzige Zustimmung der Bundesregierung 311

Neuntes Kapitel

Die erkennbar werdenden Anzeichen der krisenhaften Eintrübung der Situation in der Passierscheinfrage

I. Vorbemerkungen 316

II. Verlauf der Gespräche und Bilanz der Vereinbarung 316

III. Die Passierscheingespräche und die vierte Vereinbarung im Urteil der Presse 318

Zehntes Kapitel

I. Vorbemerkungen 321

II. Gesprächsvorbereitung 321

III. Die Entwicklung der Gespräche bis zur Vorlage des Protokollentwurfs für die Härtefallstelle durch Kohl 323

1. Die inquisitorische Fragestellung des Dr. Kohl.....323
2. Das Ende der Verwandtenbesuche auf Passierschein 324
3. Die Änderungsvorstellungen der Regierung und die Einigung zwischen Korber und Kohl über einen im Gespräch erarbeiteten Protokollentwurf 328

IV. Die Auseinandersetzungen zwischen Senat und Bundesregierung 332

1. Der Dissens zwischen Bundesregierung und Senat eskaliert .332
2. Regierung und Senat finden kurzfristig zu einer gemeinsamen Linie 334

V. Der Widerspruch Kohls und die Unterbrechung der Gespräche 336

VI. Die Wiederaufnahme der Gespräche nach dem Abusch-Brief und der Abschluss der Vereinbarung 337

1. Der Abusch-Brief und das Kompromissangebot Kohls 337
2. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Vereinbarung und der erneute Dissens zwischen Senat und Regierung 338

Elftes Kapitel

Das Ende der allgemeinen Verwandtenbesuche auf Passierschein

I. Vorbemerkungen 342

II. Verlauf der Gespräche und Bilanz der Vereinbarung 342

III. Die fünfte Vereinbarung im Spiegel der Presse 344

IV. Der Abbruch der Passierscheinkontakte im Zuge der forcierten Abgrenzungspolitik der SED 347

Zwölftes Kapitel

Die Härtefallstelle

I. Vorbemerkungen 350

II. Materielle, organisatorische und personelle Regelungen 352

III. Besonderheiten in der Aufgabenstellung und ihre organisatorische Regelung durch beide Seiten 353

IV. Der weitere Verlauf der Arbeit der Härtefallstelle bis zum Frühjahr 1967 355

V. Ausblick 360

Fazit.....361

Quellen- und Literaturverzeichnis 372

Anhang 376

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADN	Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst
AFN	America Forces Network
AL III	Abteilungsleiter III
AP	Associated Press (US-Nachrichtenagentur)
ASB	Arbeitersamariterbund
BK/O	Berlin Kommandantura Order
BK/L	Berlin Kommandantura Letter
Bm	Bürgermeister
BM	Berliner Morgenpost
BVG	Berliner Verkehrsgesellschaft (West)
CdS	Chef der Senatskanzlei
CDU	Christlich Demokratische Partei Deutschland
CSU	Christlich Soziale Partei Deutschland
DEFA	Deutsche Filmagentur
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DER	DER Reisebüro GmbH/ Generaldirektion des Reisebüros der DDR
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DM	Deutsche Mark
dpa	Deutsche Presseagentur
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschland
GOSen.	Geschäftsordnung der Senatskanzlei
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
LPD	Landespostdirektion (Berlin)
MAH	Ministerium für Außenhandel (DDR)
MfS	Ministerium für Staatssicherheit der DDR
MfAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (DDR)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ND	„Neues Deutschland“, Zentralorgan der SED
PAng	Postangestellte

RBm	Regierender Bürgermeister
RI/ROI	Regierungsinspektor/Regierungsoberinspektor
RIAS	Rundfunk im Amerikanischen Sektor
SAPMO	Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR im Bundesarchiv Berlin
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SenR	Senatsrat
SFB	Sender Freies Berlin
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
Sts	Staatssekretär
TSI	Treuhandstelle für den Interzonenhandel
UKW	Ultrakurzwelle
VS	Verschlusssache
ZK (SED)	Zentralkomitee der SED

Einführung

Verhandlungsdiplomatie als Mittel der Annäherung zwischen Westberlin und Ostberlin

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit den Verhandlungen, die in den Jahren 1963 bis 1966 zwischen den beiden Stadthälften Berlins zur Wiederbelebung des innerstädtischen Verkehrs geführt worden waren. Dabei agierte der östliche Teil der Stadt in seiner Rolle als Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik und der westliche Teil der Stadt als Stadtregierung Westberlins in einer Doppelrolle als Besatzungsgebiet der westlichen Siegermächte und als 11. Bundesland der Bundesrepublik Deutschland unter besonderen Bedingungen.

Bei diesen Verhandlungen nahm Westberlin eine Vorreiterrolle mit dem Versuch ein, die politische Sprachlosigkeit zwischen den beiden Deutschlands zu beenden und Kontakte zwischen den Deutschen in Ost und West wiederherzustellen.

Die Studie geht der Frage nach, welche Bedeutung den Verhandlungen im Kontext einer sich entwickelnden neuen Ost- und Deutschlandpolitik zugemessen werden kann und welchen Einfluss sie auf die als Modus vivendi bezeichnete deutschlandpolitische Konstellation des Berlin-Abkommens von 1971 hatten.

Der darstellende Hauptteil der Arbeit konzentriert sich auf die Anbahnung der Kontakte zwischen dem Senat von Westberlin und der Regierung der DDR und auf die Verhandlungen, die zu insgesamt fünf Passierschein-Übereinkommen führten und der Westberliner Bevölkerung Verwandtenbesuche im Ostteil der Stadt ermöglichten.

Die Verhandlungen, die von Beauftragten des Senats und Regierungsbeauftragten der DDR geführt wurden, hatten die Ermöglichung von Verwandtenbesuchen durch eine Teilöffnung der Berliner Mauer zum Ziel. Hinter dieser Zielsetzung eröffneten sich in den Gesprächen jedoch unausweichliche deutschlandpolitische Fragestellungen und Probleme, die in die Gespräche einflossen. Die in den Debatten und Erörterungen deutlich werdenden Vorstellungen der Kontrahenten über diese Fragen und die Haltung, die sie dazu einnahmen, bilden einen Schwerpunkt der Untersuchung. Ein weiterer Teilaspekt der Gesamtproblematik der deutsch-

deutschen Beziehungen war die Frage, ob Verhandlungen zwischen Vertretern der beiden politischen Systeme innerhalb Deutschlands zu Ergebnissen führen können, aus denen beide Seiten Vorteile gewinnen und unter welchen Bedingungen solche Verhandlungen geführt werden sollten. Nach den Vorstellungen, die Willy Brandt und Egon Bahr entwickelt hatten, war die Möglichkeit von Verhandlungen eine Folge der Annäherung zwischen den Systemen. Diese Möglichkeit musste genutzt werden, um trotz gegensätzlicher Positionen zu Teillösungen bzw. Zwischenlösungen bei den Positionen zu gelangen, bei denen eine Übereinstimmung durch Eingehen auf gegenseitige Interessenlagen Erfolg versprechend war.[1]

Die Berliner Verhandlungen waren der erste Ansatz, diese Vorstellungen in praktische Verhandlungsdiplomatie umzusetzen. Egon Bahr hatte sie als Probelauf bezeichnet und - wie sich herausstellen sollte - war dieser Probelauf richtungweisend.

Den dritten Schwerpunkt der Untersuchung bildet der primär humanitäre Aspekt der Passierscheinpolitik. Die menschliche Bedrückung der deutschen Teilung wurde in Berlin nach der Errichtung der Mauer besonders augenfällig. Die völlige Trennung verwandtschaftlicher Bindungen war der Höhepunkt einer Entwicklung, die mit dem Ende der ersten Berlin-Krise eingesetzt hatte und die von östlicher Seite planmäßig betrieben wurde. Dieser Umstand verlieh der Politik, die die menschlichen Härten der Teilung zumindest zu mildern suchte, ein besonderes über den Streit der Parteien und Weltanschauungen hinaus weisendes Element. Die wirkungsmächtige Metapher der Mauer als Objekt der Trennung eines ganzen Volkes gab in Berlin den Anstoß zur Überwindung einer Politik, die auch auf westlicher Seite zur Teilung der Stadt und des Landes mit beigetragen hatte. Damit wurde verdeutlicht, dass eine Zwischenlösung in der Frage der Teilung Deutschlands vorrangig über einen Modus vivendi für Berlin führen musste, der zu erträglichen Lebensbedingungen für die Berliner führte.

Der Begriff der Freizügigkeit, mit dem der Verhandlungsführer des Senats in den Gesprächen operierte, charakterisierte die offensive Komponente der neuen Politik. In den Passierscheinverhandlungen war

[1] Vgl. hierzu: Brandt, Willy, Ko-Existenz – Zwang zum Wagnis, Stuttgart 1963, S. 8 ff.

die Forderung nach diesem menschlichen Grundrecht auf Berlin bezogen. Prinzipiell wies sie darüber hinaus und zielte auf den gesamten Ostblock, der sich hinter dem „Eisernen Vorhang“ verschanzt hatte und seiner Bevölkerung dieses Grundrecht verwehrte.

In Berlin versuchte die DDR mit der erneuten Schließung der Mauer 1966 das Rad der Entwicklung zurückzudrehen. Das gelang nur für kurze Zeit. Die in den Verhandlungen 1963 bis 1966 von der westlichen Seite eingebrachten Vorschläge zur konstruktiven Gestaltung eines erträglichen Miteinander, die von der anderen Seite zurückgewiesen wurden, bildeten - was die menschlichen Verbindungen zwischen den Westberlinern und den Bewohnern Ostberlins und der DDR betraf - den vorgegebenen Rahmen für die ergänzenden Bestimmungen des Viermächte-Abkommens über Berlin von 1971. Die DDR musste darin der Bevölkerung die Erleichterungen zugestehen, die der Senat in den Passierscheinverhandlungen als Minimalkonsens angestrebt hatte.

Die Nachkriegsgeschichte Berlins hat in der Forschung zu einer umfangreichen Literatur geführt, die sich mit allen Feldern der Berlin-Problematik befasst. Übereinstimmend werden die erste und zweite Berlin-Krise, der Bau der Mauer und das Viermächte-Abkommen über Berlin mit den ergänzenden Vereinbarungen als Schlüsselereignisse gewertet und in Darstellungen und Analysen entsprechend gewichtet. Kontrovers wird die Frage erörtert, ob die neue Ostpolitik die Wiedervereinigung erst ermöglicht oder den Zusammenbruch der DDR durch ihre Stabilisierung verzögert habe.

Die Passierscheinvereinbarungen als rein lokales Berliner Ereignis gelten als Vorläufer bzw. Beginn der neuen Ostpolitik Willy Brandts. Sie werden in den meisten Beiträgen zu Berliner Themen sehr kurz abgehandelt. Ausgenommen sind davon zwei Arbeiten, die die Passierscheinvereinbarungen unter der übergreifenden Fragestellung der Kontakte zwischen Westberlin und der DDR im Zeitraum von 1949 bis 1989 thematisieren.[2] Eine umfassende Aufarbeitung der Vorgänge in den sich über drei Jahre erstreckenden Verhandlungen ist bislang nicht erfolgt.

[2] Alisch, Steffen, Berlin <--> Berlin. Die Verhandlungen zwischen Beauftragten des Berliner Senats und Vertretern der DDR-Regierung zu Reise- und humanitären Fragen 1961 – 1972 (= Arbeitspapiere des Forschungsverbundes SED-Staat, Nr. 31/2000), Berlin 2000. – Kunze, Gerhard, Grenzerfahrungen Kontakte und

Einer der Gründe mag darin zu suchen sein, dass die wesentlichen Quellen zu diesen Vorgängen - die Akten der Berliner Senatskanzlei dieses Zeitraums – bis zum Jahr 2003 für die Forschung nicht zugänglich waren. Die ostdeutschen Quellen im Bundesarchiv Berlin[3] stehen der Forschung dagegen schon seit geraumer Zeit zur Verfügung.

Die Senatsunterlagen über den Vorgang Passierscheinverhandlungen geben nicht nur detailliert Auskunft über die Gespräche bei den Verhandlungen und bei den Passierscheinbesuchen sondern auch über politische Vorgänge zwischen dem Berliner Senat und der Bundesregierung während der Verhandlungen. Insbesondere die Wortprotokolle der Gespräche ermöglichen eine Charakterisierung der Akteure und Einblicke in ihre Vorstellungen, Motive und Absichten. Die Gespräche wurden professionell geführt. Ihre Ergebnisse hingen jedoch nicht allein von den politischen Vorgaben der Auftraggeber ab, sondern wurden auch durch das Verhandlungsgeschick der Gesprächsführer beeinflusst. Dazu gehörte der diplomatische Ton des deutsch-deutschen Umgangs miteinander. Es zeigte sich, dass Verhandlungen mit der „anderen Seite“ zu beiderseits befriedigenden Ergebnissen führen konnten, solange die DDR keine unerfüllbaren politischen Forderungen an den Senat stellte. Andererseits wurde erkennbar, dass die DDR vom Westen - insbesondere von der Bundesrepublik - nicht länger ignoriert sondern als staatliches Gebilde akzeptiert werden musste, wenn es einen dauerhaften Fortschritt in Berlin und in der deutschen Frage geben sollte. Dazu war es erforderlich - auch diese Einsicht wurde durch die Berliner Verhandlungen gefördert - den ostdeutschen Staat in eine Vereinbarung der Siegermächte über eine Interimslösung der deutschen Frage vertraglich einzubinden, ohne damit die Teilung Deutschlands endgültig zu zementieren.

Von daher gesehen wirkte Berlin mit den im Aktionsfeld der Passierscheinverhandlungen entwickelten politischen Anstößen in der Tat als „Impulsgeber der nationalen und internationalen Entwicklung“.[4]

Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und der DDR 1949 – 1989 (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1999.

[3] SAPMO-BArch

[4] Schlegelmilch, Arthur, Hauptstadt im Zonendeutschland. Die Entstehung der Berliner Nachkriegsdemokratie 1945 – 1949 (= Schriften der Historischen Kommission zu Berlin, Bd. 4), Berlin 1993, S. XXVIII.

Zur Frage der politischen Terminologie in den Passierscheingesprächen ist anzumerken, dass diese bei der Fixierung der Protokolle eine wesentliche Rolle spielte. Die Auseinandersetzungen um Worte und Begriffe nahmen in den Gesprächen einen großen Raum ein. Auf kommunistischer Seite entsprach dies einer stets geübten politischen Strategie. Man besetzte bestimmte Begriffe, um den Westen zum Gebrauch dieser Begriffe zu veranlassen. Um sich diesem Zwang zu entziehen, benutzte man auf westlicher Seite zur Zeit der Passierscheinverhandlungen noch die Begriffe aus der Zeit der beginnenden politischen Konfrontation. Die Bezeichnung „Deutsche Demokratische Republik“ bzw. das Kürzel „DDR“ hatten sich noch nicht durchgesetzt. Man sprach allgemein von der „SBZ“ bzw. vom „SED-Regime“. So hatte der Pressechef des Senats Egon Bahr für seine Konferenzen zur Passierscheinfrage den Begriff „andere Seite“ eingeführt, um nicht ständig von der DDR sprechen zu müssen.

Um die Darstellung übersichtlich zu halten, hat der Verfasser auf die Anwendung der nicht mehr gebräuchlichen Termini verzichtet und zeitgemäße Begriffe benutzt. Ostberlin steht hier als Synonym sowohl für die kommunistisch regierte Stadthälfte Berlins als auch für die dort ansässige Regierung. Ebenso ist die „SED“ als Macht habende Staatspartei zuweilen als Synonym für die Regierung eingesetzt.

Teil A

Erstes Kapitel

I. Vorbemerkungen

Nach seiner bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 wurde das Gebiet des Deutschen Reiches unter den Siegermächten in vier Besatzungszonen und das besondere Gebiet Groß-Berlin aufgeteilt.

Berlin war als Sitz des obersten Gremiums der Besatzungsmächte – des Alliierten Krontrollrats – aus den Besatzungszonen ausgenommen und unterstand der Aufsicht und Kontrolle der Alliierten Kommandantur, die von Vertretern aller vier Besatzungsmächte gebildet wurde. Obwohl in vier Sektoren eingeteilt, die der unmittelbaren Befehlsgewalt des jeweiligen Kommandanten unterstanden, bildete die Stadt eine territoriale Einheit - symbolisch und faktisch kontrolliert von den „Vier im Jeep“, die ihre Streifenfahrten durch die Straßen der Stadt fuhren.

Wegen der im Vergleich zu den Besatzungszonen räumlichen Nähe zwischen den Sektoren waren Sektoren übergreifende Einflussnahmen aber auch Veränderungen in der Machtstruktur der Alliierten und in ihrem Verhältnis zueinander ohne militärische Machtausübung möglich.

Der Alliierte, der in einem solchen Fall die vorteilhafteste Position innehatte, war die Sowjetunion, denn Berlin lag in ihrer Besatzungszone. Das bedeutete, dass die Sowjetunion in der Lage war, die Verhältnisse in Berlin zu ihren Gunsten zu verändern, ohne dabei ein großes Risiko einzugehen.

II. Die Entwicklung in Berlin von der ersten zur zweiten Berlin-Krise

1. Die Spaltung der Stadt und ihre Abtrennung vom Hinterland

Im Jahr 1948 traten Ereignisse ein, die der gemeinsamen Verwaltung Deutschlands und des „besonderen Gebietes“ Groß-Berlin durch die vier Besatzungsmächte ein Ende setzten und die Teilung des Landes und seiner Hauptstadt Berlin einleiteten. Im März 1948 verließen die Vertreter der Sowjetunion den Alliierten Kontrollrat in Berlin und im Juni 1948 auch die Alliierte Kommandantur. Fortan verwaltete jede Siegermacht ihre Zone Deutschlands und ihren Sektor Berlin eigenständig ohne Mitwirkung der anderen. Aber während die drei westlichen Alliierten sich zu gemeinsamem Handeln entschlossen hatten, betrieb die Sowjetunion planmäßig die Abgrenzung ihres Besatzungsgebietes und versuchte durch die Blockade der drei Westsektoren Berlins, die Westalliierten aus der Stadt zu drängen. Korrespondierend zu diesem Vorgehen der Sowjetunion erzwang der deutsche Arm der SMAD, die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, im September 1948 den Auszug der Berliner Stadtverordnetenversammlung aus dem im Sowjetsektor gelegenen Stadthaus in das im amerikanischen Sektor befindliche Rathaus des Stadtbezirks Schöneberg.

Am 30.11.1948 erklärte eine nicht demokratisch legitimierte „außerordentliche Stadtverordnetenversammlung“ den 1946 gewählten Magistrat für abgesetzt und installierte administrativ einen „provisorischen demokratischen Magistrat“ unter Oberbürgermeister Friedrich Ebert.

Da die für den 05.12.1948 anstehenden Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im Sowjetsektor auf Grund des Verbots des sowjetischen Stadtkommandanten nicht durchgeführt werden konnten, fand die Neuwahl der Berliner Stadtregierung nur in den Westsektoren statt. Der Magistrat im Sowjetsektor unter Ebert blieb im Amt. Durch diesen von der Sowjetunion inszenierten „Staatsstreich“ existierten bereits vor der Konstituierung der beiden deutschen Teilstaaten im Jahr 1949 zwei Stadtregierungen in Berlin.

Die drei westlichen Alliierten waren gegen die Entwicklung nicht eingeschritten, sondern hatten den entstandenen Zustand hingenommen. Die Alliierte Kommandantur nahm im Dezember 1948 ihre Arbeit ohne den sowjetischen Stadtkommandanten wieder auf.

2. Der Beginn der Abgrenzungsmaßnahmen durch die kommunistische Administration in Ostberlin

Nach der Beendigung der Blockade der Westsektoren im Mai 1949 wurden zwar die Verbindungswege zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik von der Sowjetunion wieder freigegeben, aber die Versorgung der Westsektoren mit Lebensmitteln (vor allem Frischgemüse und Obst), Brennstoffen und Strom aus Ostberlin und der SBZ sowie die Entsorgung von Müll, die mit Beginn der Blockade eingestellt worden waren, wurden nicht wieder aufgenommen. Die Trennung der Straßenreinigung und Müllabfuhr hatte die Ostberliner Magistratsverwaltung bereits Ende November 1948 durchgeführt, auch die Trennung der Stromversorgung und von Teilen der Entwässerung wurde wenig später realisiert. Da das Großkraftwerk Klingenberg an der Oberspree keinen Strom mehr lieferte, wurde die Versorgung der Westsektoren vom während der Blockade betriebsbereit gemachten Kraftwerk Ruhleben (später Kraftwerk Reuter) übernommen. Im März 1949 trennte Ostberlin auch die Gas- und Wasserversorgung von den Westsektoren.[1] Alle diese Maßnahmen erfolgten willkürlich und ohne Absprachen zwischen den Verwaltungen und ohne Rücksicht darauf, ob Westberlin überhaupt die Möglichkeit der Selbstversorgung hatte**.** Trinkwasser wurde nun aus Westberliner Seen (Tegeler See) entnommen und der Müll, der vor der Trennung ins Berliner Umland verbracht wurde, musste provisorisch auf Freiflächen im Stadtgebiet entsorgt werden (z. B. Spandauer Havelwiesen).

Die Abtrennung dieser Versorgungseinrichtungen geschah noch im Zuge der Blockade und wurde bis zur Wiedervereinigung nicht rückgängig

[1] Daten entnommen aus: Büro für Gesamtberliner Fragen (Hg.): Berlin – Sowjetsektor. Die politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in acht Berliner Bezirken, Berlin 1965, S. 165. Siehe auch Kunze, Gerhard, Grenzerfahrungen. Kontakte und Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und der DDR 1949 – 1989 (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1999, S. 17.

gemacht. Hinzu kam, dass die Westberliner Verwaltung nicht daran interessiert war, sich in dieser Hinsicht wieder in neue Abhängigkeiten zu begeben. Man setzte verstärkt auf Selbstversorgung, um künftigen Blockaden und Erpressungsversuchen besser begegnen zu können. Für diese Zwecke wurden in Westberlin umfangreiche Kohle- und Lebensmittellager (Senatsreserve) angelegt.

Eine weitere bereits während der Blockade auf Veranlassung der SMAD eingeführte Maßnahme war die Kontrolle des Güterverkehrs an Straßen, Bahnhöfen und Wasserwegen durch ostdeutsche Grenzpolizei.[2] Dazu erging eine Anordnung über „Zufahrtsgenehmigungen“ für Kfz aus den Westsektoren Berlins. Kraftfahrzeuge mit Fracht mussten bestimmte Sektorenübergänge benutzen und wurden kontrolliert.[3]

Bei all diesen technisch-organisatorischen Maßnahmen, von denen die Bevölkerung nur während der Blockade direkt betroffen war, blieb es zunächst ungewiss, ob sie zu einer völligen Abtrennung der Berliner Westsektoren von ihrem Hinterland und dem Ostteil der Stadt führen würden. Das wurde jedoch schnell zur Gewissheit, nachdem die Regierung des neu gegründeten Teilstaates Deutsche Demokratische Republik im Oktober 1949 ihre Arbeit aufgenommen hatte.

3. Die Abgrenzungsmaßnahmen bis zum Aufstand im Juni 1953

Die neuen nunmehr von der Regierung der DDR zu verantwortenden Abgrenzungs- und Trennungsmaßnahmen richteten sich unmittelbar gegen das Leben der Bevölkerung und das jedes Einzelnen. Zwar sollte Westberlin und seine Bewohner getroffen werden, aber durch viele Maßnahmen waren auch die Ostberliner und die Umlandbewohner direkt oder indirekt Mitbetroffene.

Von den 277 Straßen- und Wasserwegen, die Westberlin mit dem Ostsektor und dem Umland verbanden, wurden ab 1950 rund 200 geschlossen und der von der BVG ins Umland betriebene öffentliche Verkehr

[2] Uhl, Matthias, Wagner, Armin (Hrsg.) Ulbricht, Chruschtschow und die Mauer. Eine Dokumentation (= Schriftreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 86), München 2003, S. 12.
[3] Krumholz, Walter, Berlin ABC. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Kultur. Hrsg. im Auftrag des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, Berlin 1969, S. 16.

gesperrt.[4] Die Bezirksgrenzen Westberlins zum Umland trennte die DDR mit einem Stacheldrahtzaun.

Die einschneidendsten Maßnahmen, die nun gezielt auf den menschlichen Zusammenhalt zwischen Berlinern in Ost und West sowie Umlandbewohner gerichtet waren, wurden in den Jahren 1952/53 eingeführt. Die Aktionen richteten sich zunächst gegen die Westberliner, die aus beruflichen, verwandtschaftlichen und sonstigen privaten Gründen sowohl in Westberlin als auch in Ostberlin oder im Umland beheimatet waren. Fast alle diese Verbindungen reichten in die Kriegs- und Vorkriegszeit zurück und standen mit der Gründung des kommunistischen Teilstaates nicht in Verbindung.

Das Vorgehen Ostberlins traf verschiedene Bevölkerungsgruppen:

- Westberliner, die Grundstücke und Gebäude im Umland besaßen oder gepachtet hatten - Auch hierbei handelte es sich um Eigentum, das fast ausschließlich in der Zeit vor 1945 erworben wurde. Diese Gruppe umfasste ca. 22 000 Personen. Davon waren mehr als 20 000 Eigentümer, ein kleiner Teil Pächter. Die Mehrheit der Grundstücke hatte eine Größe von 500 bis 5 000 qm. 5 339 Grundstücke waren Laubengelände, 8 667 hatten Wochenendhäuser, 4 851 Wohnhäuser und 5 545 Stallungen. – Mehr als die Hälfte der Eigentümer waren Berufstätige.

Gegen diese Gruppe richtete sich u. a. die von den Behörden der DDR zum 01.06.1952 erlassene Anordnung, die zum Betreten der DDR eine Aufenthaltsgenehmigung verlangte. Die Genehmigung musste in Ostberlin schriftlich beantragt werden.[5] Bis zum Juli 1952 hatten 8 851 Berliner einen Passierschein für eine Reise in die DDR beantragt, um zu ihrem Grundstück zu gelangen. Bewilligt wurden 319 Anträge, abgelehnt 1 055; 7 477 Anträge blieben ohne Bescheid.

Die Folge war, dass 96 % der Berliner ihre Grundstücke mitsamt dem darauf befindlichen festen und beweglichen Eigentum nicht mehr nutzen konnten. Es war ihnen nicht einmal möglich, ihr bewegliches

[4] Krumholz, S. 15.
[5] Ebda., S. 15.

Eigentum nach Westberlin zu transportieren. Von diesen Grundstücken blieben 14 000 fortan ohne Betreuung durch die Eigentümer.[6]

1956 berichtete der *Tagesspiegel* über eine Information des Büros für Gesamtberliner Fragen, dass viele Eigentümer von Grundstücken in der DDR, die diese wegen Unerreichbarkeit nicht mehr nutzen konnten, die fälligen Steuern und Abgaben seit 1953 größtenteils nicht mehr entrichtet hätten. Zwangsvollstreckungen oder Belastungen habe es nach Informationen des Büros nicht gegeben.[7]/[8]

- Westberliner Gewerbetreibende und Handwerker, die in Ostberlin einen Betrieb hatten – Bei dieser Gruppe ging die SED in besonders brutaler und menschenverachtender Weise vor. Gegen die Betroffenen wurde ein Verfahren eröffnet (Wirtschaftsstrafverfahren, Preis- oder Steuerstrafverfahren, Nachforderung von Steuern oder Konkursverfahren). Anschließend erfolgte die Enteignung, Beschlagnahme oder Treuhänderverwaltung des Betriebes. Um diesen Personen die Existenzgrundlage vollends zu entziehen, wurde ihre Gewerbegenehmigung widerrufen.[9]

---

[6] LAB B Rep 002 Nr. 12476 (unpaginiert), Statistische Berichte der Bezirksämter über die Schädigung der Westberliner Bevölkerung durch Absperrmaßnahmen der SBZ.

[7] Tagesspiegel, 23.05.56.

[8] Dass der kommunistische Staat an dem Eigentum der Westberliner, das auf diese ungesetzliche und unrechtmäßige Weise unter seinen Zugriff gelangt war, interessiert war, macht ein Schreiben der Gemeinde Klein-Machnow (südliches Randgebiet Berlins) vom 19.12.52 deutlich: Die Einwohner müssen bis 10.01.53 alle Vermögenswerte (Grundstücke – bebaut – unbebaut, Gebrauchsgegenstände, Möbel, Bekleidung, Hausgeräte, Wertsachen usw.) melden, die von ihnen verwaltet oder genutzt werden und Personen gehören, die ihren Wohnsitz in Westberlin bzw. Westdeutschland haben, außerdem alle Vermögenswerte, die nach dem 8. Mai 1945 von Einwohnern von Klein-Machnow von Westberlinern bzw. Westdeutschen durch Kauf, Schenkung oder anderweitige Überlassung erworben wurden. LAB B Rep 002 Nr. 7879/1 (unpaginiert), Büro für Gesamtberliner Fragen.

[9] Schreiben des Magistrats von Groß-Berlin vom 05.09.52 an Gewerbetreibende, Inhaber von Fabrikations- und Handelsbetrieben in Ostberlin, die ihren Wohnsitz im Westberliner Bezirk Kreuzberg hatten und deren Betriebe handstreichartig in die vorläufige Verwaltung des Magistrats übernommen wurden. „Zum Schutze unserer Wirtschaft vor weiterem unkontrolliertem Abfließen von Zahlungsmitteln der Deutschen Notenbank in das westliche Währungsgebiet und zur Sicherung der Erhaltung der §§ 1, 2, 6 und 8 der Verordnung zur Regelung des innerdeutschen Zahlungsverkehrs vom 23.12.50 ist Ihr Betrieb auf Grund § 2 der Verordnung zur Sicherung von Vermögenswerten vom 4.9.52 mit sofortiger Wirkung in vorläufige Verwaltung des Magistrats genommen worden. Ihre Gewerbeerlaubnis wird gemäß §§ 4 in Verbindung mit 3 Ziff. 4 der Verordnung über die Zulassung zum Gewerbebetrieb vom 20.9.49 widerrufen. Gegen den Widerruf ist die Beschwerde zulässig. (Folgt Hinweis über Einlegung und Frist). Sie haben dem Beauftragten das gesamte Betriebsvermögen zu übergeben und sich jeglicher Verfügung darüber zu enthalten.“ (Folgt Hinweis auf Strafe bei Verstößen gegen die Anordnung).
(Dienstsiegel) (Unterschrift)
Auf diese Weise gingen im Zeitraum 1952/53 58 Industriebetriebe, 78 Handwerksbetriebe, 20 Groß- und 85 Einzelhandelsbetriebe sowie 23 sonstige Betriebe von Westberliner Eigentümern in die Hand des Ostberliner Magistrats über. Davon waren 47 Enteignungen und 99 Beschlagnahmen nach Treuhandverwaltung. 138 Gewerbegenehmigungen wurden widerrufen. LAB B Rep 002 Nr. 7879/1 (unpaginiert), Büro für Gesamtberliner Fragen.

- Westberliner, die in Ostberlin als Lohnabhängige arbeiteten – Gegen diese Gruppen kam es zu gesteuerten Entlassungsaktionen. Während bereits 1951 bei diesen Aktionen besonders gegen Beschäftigte im Öffentlichen Dienst, z. B. Lehrer, vorgegangen wurde, waren es 1952 das technische und künstlerische Personal an den Ostberliner Bühnen und die Handwerker sowie die Angehörigen der Verkehrsberufe bei der Reichsbahn.[10] Bei der Kündigung wurden offen politische Gründe angeführt, die mit dem Verhalten der Gekündigten nichts zu tun hatten. Nur in Ostberlin dringend benötigtes Personal, wie qualifizierte Künstler oder Facharbeiter in Betrieben, die für die sowjet-deutsche Rüstung arbeiteten, wurden behalten. Die Entlassungswelle bei der Reichsbahn wurde auf Betreiben der SMAD ab Mai 1952 durchgeführt. Zu den ca. 5 000 entlassenen Westberlinern gehörten ca. 400 Eisenbahner auf höheren Dienststellen. Nur Eisenbahner, die der SED angehörten, durften und sollten in Westberliner Reichsbahnanlagen beschäftigt bleiben.[11] Die Entlassungswellen belasteten den Westberliner Arbeitsmarkt in hohem Maße.[12]

Neben diesen Maßnahmen, die sich gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen aus Westberlin richteten, betrafen andere alle Berliner. Im Mai 1952 wurde der gesamte Telefonverkehr zwischen West- und Ostberlin unterbrochen[13] und im Juli des gleichen Jahres erfolgte die vollständige Sperrung der Straßenübergänge von Westberlin ins Umland. Wer noch die Genehmigung zu einer Einreise in die DDR von Westberlin aus hatte, musste von Ostberlin aus sein Ziel erreichen.[14]Hinter dem Stacheldrahtzaun an der Zonengrenze richtete die DDR eine 5 000 m breite Sperrzone ein, die von östlicher Seite aus nicht mehr betreten werden durfte. Alle Geschäfte in der Sperrzone wurden geschlossen, die Häuser innerhalb der Zone geräumt und abgerissen.[15] Von diesem Zeitpunkt an

[10] Alle wichtigen Betriebsanlagen für die Bahn wurden nach Ostberlin verlegt. Der Tag, 24.11.57.
[11] So reduzierte sich die Zahl der sogen. Grenzgänger von 100 000 im Frühjahr 1949 auf 52 000 im Juli 1951. LAB B Rep 002 Nr. 2204 (unpaginiert).
[12] LAB B Rep 002 Nr. 2193a (unpaginiert), aus Berichten für ein Weißbuch über Sperrungsmaßnahmen an der Zonengrenze gegenüber Berlin.
[13] Krumholz, S. 16.
[14] LAB B Rep 002 Nr. 2139a (unpaginiert).
[15] LAB B Rep 002 Nr. 2139b (unpaginiert).

herrschte an der Westberliner Außengrenze bis zum Fall der Mauer eine vollständige ländliche Ruhe.

Bis zum Aufstand im Juni 1953 hatte die SED ihr Ziel, Westberlin von seinem Hinterland abzutrennen, bereits vollständig erreicht. Auch die Verdrängung der Westberliner aus Ostberlin war ihr zum großen Teil gelungen. Der immer noch rege innerstädtische Verkehr wurde durch Kontrollen an den Sektorenübergängen reglementiert und erschwert. Die Spaltung der Stadt war bereits weit fortgeschritten.

Das primäre Ziel der SED war die Separierung der Bevölkerung im eigenen Machtbereich von den Westberlinern, um die Spaltung der deutschen Bevölkerung voranzutreiben. Aus diesem Grund agierte man zuerst gegen die Westberliner, die in Ostberlin und im Umland aus verschiedenen persönlichen Gründen präsent waren. Hinzu kam, dass Bevölkerungsgruppen ausgegrenzt und ausgegliedert werden sollten, die als politisch-ideologisch unzuverlässig oder nicht beeinflussbar galten oder die nicht in das Gesellschaftsbild der kommunistischen Ideologie passten - wie die Mittelständler und Selbstständigen in allen Bereichen des Handels, des Handwerks und der Industrie. Deshalb nimmt es auch nicht wunder, dass die SED später mit den gleichen Methoden gegen die Selbstständigen vorging, die in Ostberlin bzw. dem Umland beheimatet waren und einen Betrieb in Westberlin hatten. Außerdem waren die Aktionen in vielen Fällen ein nur dürftig verschleierter staatlicher Raubzug an privatem Eigentum und vollkommen unrechtmäßig, denn die Ostberliner Behörden konnten sich keinesfalls auf das von den Alliierten 1950 erlassene Gesetz zur Regelung des innerdeutschen Zahlungsverkehrs berufen – dieses Gesetz enthielt keine Wohnsitzklausel.[16]

4. Die Phase der System-Konkurrenz

Der Aufstand der Ostdeutschen am 17. Juni 1953 erschütterte das Machtsystem der SED in seinen Grundfesten und die Partei brauchte eine geraume Zeit, um ihre Stellung wieder zu festigen. Hinzu kam, dass es der

[16] LAB B Rep 002 Nr. 7879/1 (unpaginiert).

SED nicht gelungen war, die Position Westberlins zu gefährden. Mit Hilfe massiver finanzieller Unterstützung des Bundes erholten sich die Stadt und ihre Wirtschaft von den Schäden, die sie durch die Blockade und die nachfolgenden vielfältigen Belastungen infolge der Isolierung Westberlins erlitten hatten - ablesbar an der kontinuierlich zurückgehenden Zahl der Arbeitslosigkeit.[17]

Westberlin entwickelte sich zu einem „Schaufenster des Westens", und da auch auf Ostberliner Seite eine gewisse Konsolidierung eintrat, verlagerte sich die politische Auseinandersetzung teilweise auf die Ebene eines öffentlichen Wettbewerbs, einer System-Konkurrenz zwischen Westberlin und der „Hauptstadt der DDR".

Einerseits versuchten beide Seiten durch Großveranstaltungen die Vorteile ihres politischen Systems herauszustellen und zu vermitteln. In Westberlin zogen „Grüne Woche", die „Deutsche Industrieausstellung", die „Internationale Bauausstellung", die Stadtrundfahrten und Flüge nach Westdeutschland die Besucher aus Ostberlin und der DDR in die Stadt. Ostberlin lockte mit Pfingsttreffen, Weltjugendfestspielen und sportlichen Massenveranstaltungen.

Die besondere Anziehungskraft Westberlins erwuchs jedoch aus dem Umstand, dass die Stadt ein Ort der allgemeinen Information, der kulturellen und der Unterhaltungsangebote war, die es in Ostberlin in dieser Form nicht gab. Darüber hinaus war Westberlin ein Markt für jede Art von Gebrauchtwaren, die in der DDR nur schwer oder überhaupt nicht erhältlich waren. Viele Geschäfte in den Hauptstraßen der Westberliner Bezirke waren auf die Kundschaft aus Ostberlin und dem Umland eingestellt (z. B. die Karl-Marx-Straße im Bezirk Neukölln). Dieser innerstädtische Kleinhandel bildete für die Stadt einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor. Auch private Betriebe aus Ostberlin, ja sogar volkseigene Betriebe deckten ihren Bedarf an dringend benötigten Materialien dort.[18] Zu diesen Dingen des täglichen Lebens, die die Ostdeutschen zu Tagesbesuchen in

[17] 1952 - 26,3 % 1953 - 23,0 % 1954 - 18,8 % 1955 - 15,3 %
1956 - 12,0 % 1957 - 10,0 % 1962 - 1,3 % (in v. H. der Erwerbspersonen)
LAB B Rep 002 Nr. 12259 (unpaginiert). Statistische Zahlen des Senators für Arbeit und soziale Angelegenheiten.

[18] Lemke, Michael, (Hrsg.) Bevölkerungsentwicklung und Familienpolitik in Berlin 1955 – 1963. Schaufenster der System-Konkurrenz. Die Regionen Berlin Brandenburg im Kalten Krieg (= Zentrum für Historische Forschung Potsdam, Bd. 37), Köln 2006, S. 19 – 22.

die Stadt führten, kam die Anziehungskraft der Westberliner Hochschulen, Fachschulen und Sportvereine.[19]

Willy Brandt und der Berliner Senat maßen den wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen Westberlins eine wesentliche politisch-soziale Bedeutung zu. Brandt schrieb, dass diese Einrichtungen dazu dienen sollten „... das geistige Bild des freien Deutschlands am Schnittpunkt zwischen West und Ost darzustellen und den geistigen Zusammenhang des deutschen Volkes wahren zu helfen". [20]Zu dem Phänomen der täglichen Begegnung zwischen Westberlinern und Ostdeutschen meinte Brandt, dass es darauf ankomme, die Landsleute aus dem Osten am „Gemeinschaftsleben" der Westberliner teilnehmen zu lassen. Nur auf diese Weise könne Berlin seiner Rolle als lebendige Brücke zwischen den Menschen in Ost und West gerecht werden.[21]

5. Die Grenzgänger

Doch unterhalb dieser Ebene der relativen politischen Ruhe wurden die Spaltungs- und Abgrenzungsmaßnahmen von der SED kontinuierlich weitergeführt. Aber man ging nicht mehr so grobschlächtig vor. Das repressive System arbeitete subtiler und unauffälliger.[22]

Nach 1953 existierte noch die große Gruppe der Grenzgänger, die weiterhin ein Netz von Verbindungen zwischen Ost und West bildeten. Die Zahl der in Westberlin Arbeitenden (Einpendler) mit Wohnsitz in Ostberlin

[19] 20 – 30 % aller Studenten an den Westberliner Hochschulen und Fachschulen hatten ihren ständigen Wohnsitz in Ostberlin oder Ostdeutschland. 12 000 Schüler (Pendler, Schüler mit befristeter Zuzugsgenehmigung, Flüchtlinge) aus Ostdeutschland besuchten Westberliner Schulen. 8 000 – 10 000 Ostberliner waren als aktive Mitglieder in Westberliner Sportvereinen eingetragen. Presse und Informationsamt des Landes Berlin, Die Mauer und ihr Fall. Sonderausgabe zum 5. Jahrestag des Mauerfalls. Berlin 1994, S. 22 – 23.

[20] Brandt, Willy, Von Bonn nach Berlin. Eine Dokumentation zur Hauptstadtfrage. In Zusammenarbeit mit Dr. jur. Otto Ulitz, Regierungsrat, und Horst Korber, Regierungsrat, Berlin 1957, S. 150.

[21] Brandt, Von Bonn ..., S. 160.

[22] Der Senat hatte 1948 die Bildung eines nicht aus demokratischen Wahlen hervorgegangenen Magistrats hinnehmen müssen, sah aber die Bevölkerung in Ostberlin nach wie vor als seine Klientel an, für die er sich ebenfalls verantwortlich fühlte. Um die politischen und sozialen Vorgänge im Ostsektor zu beobachten und durch Sammlung und Veröffentlichung aller Vorgänge das Interesse der Politik stärker auf die Sorgen und Nöte der Landsleute jenseits der Sektorengrenzen lenken zu können, wurde im Januar 1952 das „Büro für Gesamtberliner Fragen" eingerichtet und dem Geschäftsbereich des RBm unterstellt. Das Büro war neben seiner publizistischen und informatorischen Arbeit besonders im humanitären und kulturellen Bereich tätig. Kunze, S. 103.

bzw. im Umland umfasste 1951 noch rund 46 000 Personen.[23] Im August 1958 betrug die Zahl der Einpendler aus den Zonenrandgebieten noch ca. 9 000 bis 10 000.[24] Diese Gruppe war der SED im Besonderen ein Dorn im Auge, weil sie keine reguläre rechtliche Handhabe gegen sie hatte und weil diese Personen auf Grund des Lohnumtausches einen höheren Lebensstandard hatten.[25] Die Grenzgänger waren prinzipiell rechtlich durch das Abkommen der Besatzungsmächte vom 4. Mai 1949 in Lake Success zur Beendigung der Blockade und durch die Beschlüsse der anschließenden Außenministerkonferenz geschützt.[26] Deshalb arbeitete die SED mit den Methoden des Drucks, der Drohung und Einschüchterung. Zunächst wurden alle Grenzgänger registriert und diejenigen, die nach dem 26.01. 1953 eine Arbeit in Westberlin aufnehmen wollten, mussten dazu eine Genehmigung bei der Abteilung für Arbeit des Ostberliner Magistrats einholen. Die Genehmigungen wurden seit 1956 grundsätzlich nicht mehr erteilt. Auch Schüler und Studenten mussten die Genehmigung zum Schulbesuch bzw. Studium in Westberlin 1953 beim Leiter des Amtes für Unterricht und Erziehung ihres Wohnbezirks einholen.[27]

Die weiteren Aktionen richteten sich zuerst gegen die Grenzgänger aus den Randgebieten Berlins.[28] Diese Maßnahmen wurden nicht zentral verfügt sondern von der Regierung den Kreisen und Gemeinden überlassen, um die Aufmerksamkeit westlicher Beobachter abzulenken. Im Dezember 1957 erließ der Magistrat von Groß-Berlin eine Verordnung zur Änderung der Passverordnung, die die Bewegungsfreiheit der Grenzgän-

---

[23] Stand 15.04.51: 46 168. Davon entfielen auf die Berufsgruppen:

Künstlerische Berufe	2 426	Techniker, Ingenieur, Konstrukteure	1 806
Eisenbahner	3 639	Handwerker in Industrie und Gewerbe	7 716
Kaufm. Angestellte	8 767	Ungelernte	4 688
Beschäftigte im NGG-Gewerbe		Kraftfahrer	579
einschl. Gastwirte	1 712	Bauhandwerker	847
Heilberufe	981	Rentner einschl. Eisenbahnrentner	13 688,

LAB B Rep 002 Nr. 2204 (unpaginiert).

[24] LAB B Rep 002 Nr. 7879/1.

[25] Die Rechtsgrundlage für den Lohnumtausch bildeten die Vorschriften der Ziff. 9 der von der Militärregierung erlassenen Währungsergänzungsverordnung (WEVO). Träger des Lohnumtauschs war die Lohnausgleichskasse. Der Lohn der Beschäftigten wurde an die Kasse abgeführt, die ihn zu 90 %, später 80 % in Ostmark umtauschte. Von diesen Einnahmen in DM auf Grund des Umtauschkurses von 1 : 4 bestritt die Kasse den Lohnumtausch von Ostmark in DM für die bei der Kasse registrierten Auspendler, also Westberliner, die noch in Ostberlin arbeiteten. LAB B Rep 002 Nr. 2204 (unpaginiert).

[26] LAB B Rep 002 Nr. 7879/1 (unpaginiert).

[27] LAB B Rep 002 Nr. 2204 (unpaginiert).

[28] Ihnen wurde Entzug des Personalausweises, Kündigung der Wohnung oder Umsiedlung in eine andere Ortschaft angedroht. Weitere Druckmittel waren: öffentliche Anschläge, namentliche Veröffentlichung in der Presse, Vorladung zu Behörden oder Besuche in der Wohnung. LAB B Rep 002 Nr. 7879/1 (unpaginiert).

ger aus dem Unland weiter einschränkte und jedes Verlassen der DDR von einer besonderen Genehmigung abhängig machte. Trotz aller Schikanen und Erschwernisse zog sich die Auseinandersetzung der DDR mit ihren Grenzgängern bis 1961 hin und wurde erst durch den Mauerbau beendet.

6. Vom Beginn der zweiten Berlin-Krise bis zum Bau der Mauer

Das Ultimatum Chruschtschows und seine Forderung, Westberlin in eine „Freie Stadt Westberlin“ umzuwandeln, schufen in Berlin ein Klima der Verunsicherung. Noch bedrohlicher erschien den Berlinern seine Ankündigung, mit der DDR einen Friedensvertrag abzuschließen, falls die Westmächte auf seine Forderung nicht eingehen würden. In diesem Fall hätte Ostberlin die vollständigen Kontrollrechte über die Verbindungswege zur Bundesrepublik erhalten.

In dieser Situation gerieten die Fragen der Grenzgängerproblematik etwas aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit und die DDR ließ die angedrohten weiteren Maßnahmen zunächst auf sich beruhen.[29] Die Grenzgänger wurden 1960 nochmals registriert, aber weiteres geschah zunächst nicht. Die Führungsspitze der Regierung der DDR wusste bereits, dass sie mit dem Bau einer Absperrung quer durch die Stadt all dieser Probleme enthoben würde.

Die Verordnung zur Änderung der Passverordnung vom 11.12.1957 [30] hatte vor Augen geführt, dass das Zwangsregime der SED sein Ziel der

---

[29] Angedrohte Maßnahmen:

- Anbietungspflicht – Diese galt bisher nur für Gewerbetreibende und war nach § 9 der Verordnung über den innerdeutschen Zahlungsverkehr nicht rechtmäßig, denn nach der Verordnung waren Einnahmen aus einem Arbeitsverhältnis in Westberlin anbietungs- und abführungsfrei und für die Sozialversicherung war der Sitz des Betriebes maßgebend.
- Gebührenzahlung für Miete, Gas, Strom im Währungsverhältnis 1 : 1
- Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen
- Verbot des Schulbesuchs von Kindern in Westberlin
- Entzug gewisser Sozialleistungen und Entziehung des Wohnraumes. LAB B Rep 002 Nr. 1228 (unpaginiert).

[30] Verordnung zur Änderung der Paßverordnung vom 11. Dez. 1957:
§ 5 (neu) Wer ohne erforderliche Genehmigung das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik verläßt oder betritt, oder wer ihm vorgeschriebene Reiseziele, Reisewege oder Reisefristen oder sonstige Beschränkungen der Reise oder des Aufenthalts hierbei nicht einhält, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer für sich oder einen anderen durch falsche Angaben eine

vollkommenen Abgrenzung seiner Bevölkerung von den Landsleuten im Westen beharrlich unter Einsatz aller diesem diktatorischen Staat zur Verfügung stehenden auch rechtswidrigen und inhumanen Mittel verfolgte. Hier wurde mit einer einfachen Verordnung des Magistrats von Ostberlin die vollkommene Separierung und Einschließung der Deutschen in der DDR vollzogen. Die Freizügigkeit der Menschen, im gesamten Westen ein hohes Gut, war mit einem bürokratischen Federstrich kassiert worden.[31] Seit September 1960 mussten Besucher aus der Bundesrepublik für einen Besuch in Ostberlin eine Besuchsgenehmigung beantragen.[32]

Das Undenkbare, eine Abriegelung der Sektorengrenze, lag nun im Bereich des Möglichen. Sowohl das sprunghafte Ansteigen der Flüchtlingszahlen[33] als auch die im Juli 1961 einsetzende neue Kampagne gegen die Grenzgänger waren besorgniserregend und deuteten auf eine Zuspitzung der Krise hin.

Die westlichen Alliierten protestierten scharf gegen die Behinderungen der Grenzgänger. Aber weder die Alliierten noch der Senat waren auf die Errichtung einer Sperrmauer eingestellt. Der 13. August traf die Berliner Politik unvorbereitet. Man rechnete offenbar damit, dass die SED es nicht riskieren würde, so drastisch gegen die Vereinbarungen der Viermächte nach dem Ende der Blockade zu verstoßen. Zwar hatte die DDR schon häufiger durch eine kurzfristige Abriegelung Westberlins unter Beweis gestellt, dass sie organisatorisch und technisch dazu in der Lage war. Aber in diesen Fällen waren nur die Verkehrswege gesperrt worden. Eine Mauer von 45 km Länge mitten durch die Stadt zu bauen, erforderte nicht nur einen wesentlich größeren Aufwand sondern auch umfangreichere Vorbereitungen.[34] Aber diese Vorbereitungen waren so gut abgeschirmt und getarnt worden, dass der Westen keine Vorwarnung erhielt und ihm keine Zeit für etwaige Maßnahmen verblieb.

Genehmigung zum Verlassen oder Betreten des Gebietes der DDR erschleicht. Vorbereitung und Versuch sind strafbar.
§ 6 (neu) Wer sich ohne diese Genehmigung im Gebiet der DDR aufhält, kann aus der DDR verwiesen werden. LAB B Rep 002 Nr. 2210a (unpaginiert).

[31] In den Passierscheinverhandlungen wurde dieser von der Verhandlungsdelegation des Senats eingebrachte Begriff zu einem Reizwort für die Vertreter der DDR und führte zu scharfen politischen Auseinandersetzungen.

[32] Krumholz, S. 17.

[33] 1961 wurden in den Westberliner Notaufnahmelagern bis zum 12.8.1961 160 000 Flüchtlinge gezählt. Im gesamten Jahr 1960 waren es 200 000 Flüchtlinge. Uhl, Wagner, S. 18. Vgl. auch Grosser, Alfred, Geschichte Deutschlands seit 1945. Eine Bilanz, München 1980[8], S. 374.

[34] Uhl, Wagner, S. 22.

In einer Bekanntmachung des Ostberliner Magistrats vom 13.08. 1961 hieß es, dass es Ostberlinern nicht mehr möglich sei, in Westberlin zu arbeiten. Diese Personen hätten sich bei ihrer letzten Arbeitsstelle in Ostberlin zur Wiederaufnahme der Arbeit bzw. bei einer entsprechenden Registrierstelle zwecks Vermittlung einer neuen Arbeit zu melden.[35]

Die Westberliner Wirtschaft verlor von einem auf den anderen Tag ca. 43 000 Arbeitskräfte, die kurzfristig nicht zu ersetzen waren.[36] Aber es gingen nicht nur Arbeitskräfte verloren. Das ganze Westberliner Kultur- und Unterhaltungsleben verlor einen bedeutenden Teil seiner Kundschaft. Die Landsleute von „drüben“, die täglich die Stadt bevölkert hatten, fehlten jetzt. Sie konnten nicht mehr am Gemeinschaftsleben der Westberliner teilnehmen. Dieser Verlust war nicht langsam sondern schockartig im wahrsten Sinne des Wortes über Nacht eingetreten.

Aber damit nicht genug. Die Westberliner waren nun selbst von ihren Familienangehörigen, Verwandten und Freunden im anderen Teil der Stadt abgeschnitten. Der Wahn der Machthaber in Ostberlin, ein ganzes Volk auseinander reißen zu wollen, hatte seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht.

Zweites Kapitel

Die politische Entwicklung in Westberlin nach der Teilung der Stadt bis zum Beginn der Passierscheinverhandlungen

I. Vorbemerkungen

Die Berliner SPD machte in der Nachkriegszeit eine Entwicklung durch, die von den politischen Besonderheiten der Stadt geprägt war. Ihre starken Führungspersönlichkeiten – Ernst Reuter und Willy Brandt – verfolgten eine Linie, die schließlich auch das Profil der Mutterpartei prägen

[35] Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Die Mauer, Berlin 1961, S. 16.
[36] LAB B Rep 002 Nr. 7879/1(unpaginiert).

sollte und am Ende der 60er Jahre in die Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts mündete.

Diese Politik wurde in Berlin entwickelt und in ihren ersten Ansätzen erprobt. Berlin war Schauplatz und Vorreiter dieser Politik. Dabei waren die Haltung der Berliner und ihr Votum für Willy Brandt und sein Engagement für die Stadt ausschlaggebend.

II. Die Politik der Berliner SPD in der Nachkriegszeit und ihr Verhältnis zur Bundespartei

1. Die Berlin- und deutschlandpolitische Konzeption Ernst Reuters und der Dissens zur Bundespartei

Die politische Grundlinie der Berliner SPD war entscheidend geprägt durch die Erfahrungen der ersten Berlin-Krise und orientierte sich an Faktoren, in denen Ernst Reuter die unerlässlichen Voraussetzungen für das Überleben der Stadt erblickte. Der Schutz Berlins konnte nur durch das Verbleiben der Westalliierten in Berlin sichergestellt werden, ebenso wie die politische, finanzielle und wirtschaftliche Anbindung an die Bundesrepublik der Stadt eine Existenzgrundlage geben sollte. Reuter befürwortete ein umfassendes westliches Sicherheitssystem und damit alle wirtschaftlichen, politischen und militärischen Zusammenschlüsse auf Seiten des Westens, da ohne diese Maßnahmen das weitere Vordringen des Sowjetsystems nicht aufzuhalten sei. Dazu gehörte auch die Konsolidierung und politisch-militärische Westintegration der Bundesrepublik, ihre Einbindung in ein geeintes Europa und die möglichst enge Anbindung Westberlins an den Bund.

Die innenpolitische Stabilisierung Westberlins und die Geschlossenheit seiner Politik gegenüber dem Osten sollte durch eine pragmatische Zusammenarbeit mit den bürgerlichen Parteien in einer Regierungskoalition gewährleistet werden.

Mit dieser Haltung gerieten Reuter und sein Landesverband in einigen politischen Grundsatzfragen in einen Dissens zur Mutterpartei und zu den politischen Vorstellungen Kurt Schumachers. Dessen Neutralitätspolitik gegenüber den Besatzungsmächten und seine Ablehnung einer

Westintegration vor der Wiedervereinigung waren die Hauptstreitpunkte. Aber auch Reuters Innenpolitik in Berlin fand nicht die Zustimmung der Mutterpartei, da Reuter es ablehnte, Politik aus der Opposition heraus zu betreiben. Er wollte die Lage der Stadt nicht durch politische Instabilität gefährden.

So versuchte die Mutterpartei, die sich entwickelnde Eigenständigkeit der Berliner zu bremsen und an die Beschlüsse der Bundespartei zu binden. Aber Reuter gelang es immer sich durchzusetzen, auch gegen eine starke Opposition im eigenen Landesverband.[37]

2. Der politische Richtungsstreit in der Berliner SPD und der Aufstieg Willy Brandts

Zum Reuter-Flügel in der Berliner SPD gehörte Willy Brandt, der ebenso wie Reuter aus der Emigration nach Berlin zurückgekehrt war. Im Gegensatz zu Schumacher war Brandt davon überzeugt, dass mit dem Untergang der Herrschaft des Nationalsozialismus auch das Deutsche Reich untergegangen war und dass die Theorie vom Fortbestand des Reiches als illusionärer Rechtsanspruch den Umgang mit der Frage der deutschen Einheit erschweren würde. Er glaubte auch nicht daran, dass die Siegermächte bei ihren gemeinsamen Willenskundgebungen in Bezug auf Deutschland sich dazu verpflichtet hätten, die staatliche Einheit des Landes zu bewahren oder wieder herzustellen.[38] Brandt machte das Ziel der Wiedervereinigung nicht zur Grundvoraussetzung der deutschen Politik, da die künftige Einheit des Landes keine Wiederherstellung eines früheren Zustandes sein werde. Um seine Staatlichkeit zurück zu gewinnen, brauchte Deutschland zunächst die Hilfe und das Vertrauen von Verbündeten.

Diese Grundeinstellung machte es Brandt möglich, die Positionen Reuters im Landesverband zu vertreten und zunehmend in die Bundespartei hineinzutragen. Damit unterstützte Brandt Reuter bei den Auseinandersetzungen mit dem Linken Flügel der Berliner SPD. Dieser Linke Flügel

[37] Ashkenasi, Abraham, Reformpartei und Außenpolitik. Die Außenpolitik der SPD, Berlin - Bonn, Köln 1968. S. 54 – 60.
[38] Brandt, Willy, Erinnerungen, Ff/M 1989, S. 153 – 158.

mit dem Parteivorsitzenden Neumann vertrat den Kurs der Bundespartei und wollte keine Koalitionen mit den bürgerlichen Parteien eingehen. Brandt vertrat dagegen wie Reuter die Auffassung, dass die Partei nur in der Regierungsverantwortung die Politik in Berlin mitgestalten könne. Dies sei umso dringlicher, da die Außenpolitik und das gesamte Ost-West-Problem der Schlüssel zu jeglicher Politik in Berlin sei. Als Schwäche der SPD kritisierte Brandt das Unvermögen der Partei, politische Lösungen zu akzeptieren, die das angestrebte Ziel nur teilweise erreichen würden.

So wurde der Gegensatz in den politischen Positionen Brandts und Neumanns immer offenkundiger. Brandt war wie Reuter ein pragmatischer Verfechter der von der Bundespartei unabhängigen außenpolitischen Linie der Berliner SPD. Als solcher lehnte er jede neutralistische Politik ab und trat für eine Entscheidung der Partei zwischen Ost und West ein. Neumann hielt mit den politischen Zielen der Bundespartei dagegen.

Unter Otto Suhr als Regierendem Bürgermeister wurde Willy Brandt zum Präsidenten des Abgeordnetenhauses gewählt. Der Reuter/Brandt-Flügel näherte sich mit seinen außenpolitischen Vorstellungen im Grundsätzlichen in vielen Positionen den Zielen der Bundesregierung an. Er unterstützte den Europarat, den Schumann-Plan, die NATO und schließlich auch die Wiederbewaffnung Deutschlands. Daraus ergab sich, dass die Wiedervereinigung kurzfristig nicht zu erreichen war und gesamtdeutsche Politik langfristig geplant werden musste.[39] Brandt trat auch für einen Sicherheitspakt mit dem Westen ein. Angesichts der fortdauernden Spaltung Deutschlands sei dies zwingend erforderlich.

Auf dem Bundesparteitag der SPD 1956 zeigte es sich, dass die von der Brandt-Gruppe vertretenen politischen Vorstellungen sich noch nicht durchgesetzt hatten. Dennoch hielt Brandt daran fest, dass die Wiedervereinigung als nationales Problem nicht von den Deutschen allein gelöst werden könne. Dies sei ein internationales Problem, das man nicht aus dem globalen Zusammenhang lösen und von der Frage der europäischen Sicherheit trennen könne.

[39] Ashkenasi, S. 98 – 100.

Nach dem Tode Otto Suhrs wurde Willy Brandt mit großer Mehrheit am 03.10.1956 vom Berliner Abgeordnetenhaus zum Regierenden Bürgermeister gewählt.[40] Neumann war bei dieser Wahl nicht angetreten.

1958 bei der Neuwahl des Vorsitzenden des Landesparteivorstandes wurde die Auseinandersetzung zwischen den widerstreitenden Flügeln der Berliner SPD endgültig entschieden. Brandt gewann die Wahl gegen Neumann und übernahm damit auch die Führung in der Berliner SPD.

3. Die Änderung des deutschlandpolitischen Kurses der SPD und ihre Annäherung an die Vertragspolitik der Bundesregierung

Zu Beginn der 60er Jahre verabschiedete sich die SPD endgültig von ihrer Deutschlandpolitik des Dritten Weges. Sie schwenkte auf den Kurs der propagierten Gemeinsamkeiten zwischen CDU und SPD ein und akzeptierte die bestehenden wirtschaftspolitischen und militärischen Verträge als Grundlage der Außen- und Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Auf dem Parteitag der SPD 1960 wurde der Kurs des Reformflügels um Willy Brandt übernommen und Herbert Wehner verpflichtete die Partei auf die Strategie einer gemeinsamen Außenpolitik.[41] Brandt erklärte, dass es zum Zustand des Gleichgewichts des Schreckens keine Alternative gäbe. Das Problem sei, den Status quo militärisch zu fixieren, um die erforderliche Bewegungsfreiheit für seine Überwindung zu gewinnen.[42] In den neuen Richtlinien des Parteivorstandes für Kontakte der SPD mit kommunistischen Ländern wurde jedoch betont, dass solche Kontakte kein Ende des Kampfes gegen den Kommunismus bedeuten würden. Dies gelte auch für das Verhältnis zur SED.[43]

Die Errichtung der Mauer in Berlin 1961 war ein unübersehbares Zeichen dafür, dass zwei bis dahin bestimmende Grundkonzeptionen der

---

[40] Ashkenasi, S. 143 – 145.
[41] Schirmer, André, Die Deutschlandpolitik der SPD in der Phase des Übergangs vom Kalten Krieg zur Entspannungspolitik 1955 – 1970 (= Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 3), phil. Diss., Münster 1988. S. 103 – 108.
[42] Uschner, Manfred, Die Ostpolitik der SPD. Sieg und Niederlage einer Strategie, Berlin 1991, S. 59.
[43] Schirmer, S. 99.

Berlin- und Deutschlandpolitik - die Politik der Stärke und der Neutralitätsgedanke – von der Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes als überholt und gescheitert angesehen werden mussten.

Die SPD als Oppositionspartei hatte den Neutralitätsgedanken aufgegeben. Die CDU als Regierungspartei wurde durch ihren wichtigsten Verbündeten – die Vereinigten Staaten – zur vorläufigen Hinnahme der Teilung Deutschlands aufgefordert und für die Regelung der innerdeutschen Probleme auf Verhandlungen mit der DDR verwiesen.[44]

Wenn sich die Verbündeten auch zu einem Einfrieren des Status quo als Möglichkeit der Konfliktbeilegung bereit fanden, so hielten sie andererseits an ihrem Recht und ihrer Verantwortung für Berlin und Deutschland als Ganzes unentwegt fest. Dieser Umstand ließ den Schluss zu, dass eine künftige Wiedervereinigung Deutschlands mit dem Willen der Siegermächte als Option erhalten blieb.[45]

III. Brandts Ansätze zu einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik

1. Der gedankliche Ansatz vom ‚Wandel durch Annäherung'

Brandts Analyse der Situation nach dem Mauerbau führte zu der Erkenntnis, dass die Errichtung der ‚Staatsgrenze West' in Berlin durch die SED die endgültige Zementierung des Status quo zur Folge hätte.[46] Fortan erlaubte dieser Zustand keinerlei Bewegung mehr. Die einzige in dieser Situation noch mögliche Form der Existenz wurde von beiden Seiten begrifflich als Koexistenz definiert.

Brandt erläuterte diesen Begriff als ein gewaltloses Miteinander, das demokratische Prinzipien wie nationale Unabhängigkeit, Selbstbestim-

[44] Dazu hatten die USA und Großbritannien das Prinzip der Zwischenlösung entwickelt, d. h. einer teilweisen Anerkennung der Realitäten des Status quo, um die Position West-Berlins zu sichern und zu stabilisieren, ohne damit das grundsätzliche Recht auf Wiedervereinigung auszuschließen. Vgl. dazu Prowe, Diethelm, Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961 – 1963. Eine Untersuchung zur Endphase des Kalten Krieges, in: Benz, Wolfgang, Graml, Hermann, Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1976, S. 255.

[45] Auch die Sowjetunion schloss trotz ihrer Ankündigung schließlich doch keinen Friedensvertrag mit der DDR ab.

[46] Brandt, Erinnerungen, Ff/M 1989, S. 64.

mung und Toleranz beinhalte. Für die Sowjetunion sei Koexistenz jedoch eine Möglichkeit, ihren Macht- und Einflussbereich zu erweitern, ohne ein atomares Kriegsrisiko eingehen zu müssen. Daraus sollte der Westen Lehren ziehen und eine eigene Strategie entwickeln.

Der Westen müsse die Dynamik der Vielfalt seiner Ideen offensiv zum Tragen bringen. Man müsse auf Tuchfühlung zum Osten gehen und sich gleichzeitig gegenseitig unter Kontrolle halten. Tuchfühlung aber bedeute Verhandlungsbereitschaft, um jeden gangbaren Weg zu erkunden, auch wenn dieser nur schrittweise zum Ziel führen würde.[47] Tuchfühlung sei aber nur möglich, wenn Konfrontation durch Kooperation und Kommunikation ersetzt werden, um eine langsame Annäherung der Staaten in Gang zu setzen. Erfolgreiche Verhandlungen könnten zu einer Änderung der Haltung der Staaten zueinander führen und die Lösung von Problemen voranbringen. Fortschritte in den Beziehungen der Staaten seien der Beginn der Überwindung der Spaltung Europas. Voraussetzung für ein solches Klima der Entspannung, insbesondere zwischen den beiden deutschen Staaten, sei ein Gewaltverzicht und damit die Entwicklung einer europäischen Friedensordnung. Dies schließe jedoch keine Konvergenz der Systeme ein.[48]

2. Die Ausformung der Problemanalyse zu einem strategischen deutschlandpolitischen Konzept

Egon Bahr übertrug die Analyse Brandts in kongenialer Weise auf das Verhältnis Bundesrepublik/DDR. Jede Politik, die auf den Sturz des DDR-Regimes ziele, sei aussichtslos. Daher sei die Milderung der Folgen des Mauerbaues nur mit und über die DDR möglich. Wenn der Mauerbau ein Zeichen der Schwäche und Angst des Regimes war, so müsse durch geeignete Maßnahmen des Westens der SED die Furcht soweit genommen werden, dass eine Lockerung der Grenzsperren für Ostberlin ohne Risiko möglich werde. Die dazu grundlegende Aussage, dass der Status quo nur überwunden werden könne, indem er zunächst nicht verändert

[47] Brandt, Ko-Existenz, S. 18 – 33. Vgl. auch Herzfeld, Hans, Berlin in der Weltpolitik 1945 – 1970 (= Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 38), Berlin 1973, S. 488.
[48] Roth, Margit, Zwei Staaten in Deutschland. Die sozialliberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969 – 1978 (= Studien zur Sozialwissenschaft, Bd. 50), Opladen 1981, S. 30.

wird, beinhaltete eine Strategie, die Bahr mit der griffigen Formulierung „Wandel durch Annäherung“ kennzeichnete.

Die Annäherung und Entspannung zwischen den beiden deutschen Staaten werde nicht nur der Verfestigung der Spaltung entgegenwirken sondern auch die Möglichkeit eröffnen, die Gedanken und Ideen einer freien Gesellschaft in die DDR hineinzutragen und eine Liberalisierung des ostdeutschen Staates einzuleiten.

Insofern hatte die Strategie vom „Wandel durch Annäherung“ eine offensive Komponente, denn Liberalisierung beinhaltete auch eine subversive Aufweichung des Zwangsregimes der SED von innen, die zu seinem Sturz führen konnte. Andererseits würde die Strategie die Gefahr einer Aufwertung der DDR und einer Vertiefung der Teilung in sich bergen, doch bleibe die existentielle Abhängigkeit der DDR von der Sowjetunion bestehen und setze so deren Selbstständigkeit enge Grenzen. Dies führte Bahr zu der grundsätzlichen Folgerung, dass der Schlüssel zur Einheit Deutschlands in Moskau liege. Die Unfähigkeit des SED-Regimes, ein eigenes Nationalgefühl zu entwickeln, weil die Bevölkerung der DDR sich als Deutsche fühle und keine Alternative dazu erkennen könne, sei dennoch eine Gefahr, weil eine Isolation über einen langen Zeitraum das Bewusstsein zu einem Volk zu gehören sich abschwächen könne. Umso dringlicher sei es daher, dass die Politik so schnell wie möglich Kontakte zwischen den Menschen im geteilten Deutschland wiederherstelle.

Die Annäherung an die DDR sei daher vorrangig vor dem Ziel der Wiedervereinigung.[49]

3. Berlin als Prüfstein für die Erprobung der neuen Politik

Ganz abgesehen davon, dass für die Realisierung eines solchen Konzepts bestimmte außenpolitische Faktoren – wie ein Klima der Entspannung zwischen den Großmächten und deren Bereitschaft zu einem Dialog - unverzichtbar waren, so war das Konzept auch innenpolitisch

[49] Vogmeier, Andreas, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung (= Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Politik und Gesellschaftsgeschichte, Bd. 44), Bonn 1996, S. 80 – 84.

nicht durchsetzbar, solange sich die Bundespartei der SPD in der Opposition befand.

Was war zu tun? Brandt und seine Gruppe hatten ein schlüssiges ostpolitisches Konzept,[50] von dessen Richtigkeit sie überzeugt waren und dessen Umsetzung einen Ausweg aus der deutschlandpolitischen Sackgasse, in die die Politik der Bundesregierung geraten war, zu weisen schien. In dieser Situation wäre eine Möglichkeit, das Konzept praktisch zu erproben, ein akzeptabler Beginn gewesen. Der Umstand, dass sich dessen Protagonisten in Westberlin in der politischen Führungsspitze befanden, machte Berlin auf diese Weise zum Objekt und Schauplatz einer Phase der Anfänge einer neuen deutschen Politik.

Die hautnahe Betroffenheit und die unmittelbare Not der Berliner Bevölkerung hatten nicht nur den Anstoß zu den Überlegungen für eine neue Politik gegeben sondern auch den unmittelbaren Zwang zum Handeln initiiert.[51] Dabei wurde deutlich, dass das primäre Ziel der Berliner Politik nach dem Mauerbau - die Wiederherstellung der familiären, verwandtschaftlichen und freundschaftlichen Verbindungen zwischen den Berlinern in beiden Teilen der Stadt - einerseits von der Not der Trennung und dem daraus resultierenden Druck der Bevölkerung erzwungen, andererseits auch vom Konzept der neuen Politik in einem wesentlichen Punkt abgedeckt wurde.

Um die Öffnung oder zumindest die Durchlässigmachung der Mauer zu erreichen, mussten Verhandlungen mit Ostberlin geführt werden. Dabei war stets zu trennen zwischen dem Regime und seinem System, mit dem es keine Konvergenz geben konnte, und der Bevölkerung. Damit bestätigte der Zwang zum Handeln die Richtigkeit des theoretischen Ansatzes. Brandt hatte bereits 1959 geäußert, dass sich Berlin als Prüfstein für die Entspannung eigne[52]. Zu den Risiken und Chancen gehörte der Umstand, dass von der Bundesregierung noch kein Versuch unternommen worden war, mit Ostberlin einen Dialog zu erproben.

---

[50] Uschner, S. 9; ebenso Schmidt, Wolfgang, Kalter Krieg. Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948 – 1963, phil. Diss., Wiesbaden 2001, S. 497.
[51] Wetzlaugk, Udo, Berlin und die deutsche Frage (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, Bd. 36), Köln 1985, S. 175/176.
[52] Brandt, Erinnerungen, S. 37.

IV. Die Umsetzung des neuen ostpolitischen Konzepts in der Berliner Politik durch Brandt und seine Führungsgruppe

1. Das außen- und innenpolitische Bezugssystem Berlins und dessen Einflussnahmen

Verhandlungen mit der Deutschen Demokratischen Republik waren in jeder Hinsicht ein unbekanntes Terrain, selbst wenn es zunächst nur darum gehen konnte, mit Ostberlin eine Regelung des durch den Mauerbau unterbrochenen innerstädtischen Verkehrs in Berlin auszuhandeln. Das politische Bezugssystem, in das Berlin eingebunden war, führte dazu, dass in diese Verhandlungen sowohl die Bundesregierung als auch die westlichen Schutzmächte eingeschlossen werden mussten.

Die Bundesregierung stimmte zwar mit dem Senat überein, den Berlinern wieder Kontakte mit Ostberlin zu ermöglichen, aber wie eine derartige Abmachung mit der Regierung der DDR politisch zu handhaben sei, darüber gab es in der Bundesregierung zunächst wohl keine eindeutige und abgestimmte Vorstellung. Die DDR war von der Bundesregierung politisch als Staat nicht anerkannt. Politische Kontakte und Verbindungen mit Ostberlin existierten nicht. Da die Hallstein-Doktrin immer noch als eine Maxime ihrer Außenpolitik galt, musste die Regierung außerdem jeden Eindruck vermeiden, als sei sie selbst in politische Kontakte mit der DDR eingebunden. Weiterhin musste die Regierung darauf bedacht sein, dass Verhandlungen des Senats mit der DDR der Drei-Staaten-Theorie keinen Vorschub leisteten. Die Regierung hatte also aus ihrer Sicht gute Gründe, Verhandlungen des Senats mit Argusaugen zu beobachten, andererseits durfte sie die humanitäre Frage nicht politischen Zwängen opfern.

Die politische Haltung der Schutzmächte kam in einer strikt auf Deeskalation, wie etwa in der Vermeidung jeder Provokation und jedes Zwischenfalls an der Mauer, aber auch an ihrem Festhalten am Viermächtestatus zum Ausdruck. So mussten etwaige Verhandlungen und Abmachungen des Senats mit Ostberlin, die prinzipiell dem Bestreben der Alliierten nach Entspannung entgegenkamen, an deren Vereinbarkeit mit dem Viermächtestatus gemessen werden. In der Praxis zeigte es sich

dann, dass die Schutzmächte den Kontakten des Senats mit der DDR prinzipiell keine Hindernisse entgegensetzten. Sie bestanden aber auf lückenloser Information und Konsultation des Senats über dessen Aktivitäten mit Ostberlin.[53]

So war der Entscheidungsspielraum der Berliner Politik durch die besondere Abhängigkeit von den Schutzmächten in den Fragen der Sicherheit, und von der Bundesregierung durch die Abhängigkeit in den Fragen der Außenpolitik sowie durch die Einbindung der Stadt in das Rechts-, Finanz- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik eingeschränkt. Andererseits hatte Westberlin infolge seiner rechtlichen Sonderstellung und seiner politischen Bedeutung im Ost-West-Konflikt ein Eigengewicht, das seiner politischen Führung ein größeres Aktionsfeld eröffnete als den Regierungen der anderen Bundesländer.[54]

2. Die Aufgabenstellung und die Besonderheiten der politischen Strukturen Berlins

In dieser Situation fiel der politischen Führung Westberlins neben der Erhaltung und Sicherung der Stadt die Aufgabe zu, einen politischen Freiraum zu erarbeiten, der die schrittweise Inangriffnahme der neuen Politik im Kontext der Berlin-Politik ermöglichte. Bei dieser Aufgabe würde man jedoch politisch hochsensible Fragen berühren, für deren Bewältigung das politische und organisatorische Instrumentarium Berlins nur unzureichend gerüstet war.

Die äußere Bedrohung in der Krise nach dem Mauerbau hatte zu einer Verlagerung des politischen Schwergewichts vom Parlament – dem Abgeordnetenhaus – zur Regierung insbesondere in den Fragen geführt, die mit der Bewältigung der Krise in Zusammenhang standen.

Dem Regierenden Bürgermeister direkt unterstellt war die Senatskanzlei als organisatorisches Bindeglied zwischen dem Regierungschef und den Mitgliedern der Regierung, den Senatoren. So war die Kanzlei in ihrer Ressortaufteilung auf die Fachbereiche der Senatoren ausgerichtet.

---

[53] Shell, Kurt L., Bedrohung und Bewährung. Führung und Bevölkerung in der Berlin-Krise, Köln 1965, S. 94 – 96.
[54] Shell, S. 436 – 438.

Da die Berliner Verfassung jedoch keine besondere Regelung für einen Notstand vorsah – und als solcher muss die Krise nach dem Mauerbau angesehen werden, war die Kanzlei für eine derartige Aufgabe weniger geeignet.[55] Ab April 1963 wurde sie dem Bürgermeister unterstellt. Bürgermeister war Heinrich Albertz, ein politisch enger Vertrauter Willy Brandts. Zwischen Brandt und der Senatskanzlei positionierte sich eine Beratergruppe, mit der Brandt dann die politische Neuorientierung einleitete und die Verhandlungen zu den Passierscheinvereinbarungen mit der DDR steuerte. Zu diesem Gremium gehörten neben Brandt der Pressesprecher des Senats Egon Bahr, der Senator für Bundesangelegenheiten Klaus Schütz und Bm Albertz. Da Albertz auch die Senatskanzlei unterstellt war, war der Chef der Senatskanzlei Dietrich Spangenberg ebenfalls in die Arbeit der Beratergruppe eingebunden. Das Beratergremium war nach der Zahl der Beteiligten sehr klein aber in der politischen Organisation gut vernetzt. Zur Berliner Politik, den Senatoren und dem Abgeordnetenhaus bestand die Verbindung über Albertz, zur Bonner Politik über Bundessenator Schütz und zur Öffentlichkeit über Bahr.

Die Entscheidungsprozesse waren so durch ein starkes Maß an interner informeller Konsultation gekennzeichnet. Zudem demonstrierten Senat und Abgeordnetenhaus in der Krise diskrete Solidarität. Debatten über Beschlüsse und Entscheidungen, die für die Existenz der Stadt wesentlich waren, fanden weder im Senat noch im Abgeordnetenhaus statt. Die Senatsmitglieder wurden durch vertrauliche Mitteilungen bei Gesprächen mit dem RBm bzw. in außerordentlichen Sitzungen über den Sachstand informiert. Dort wurden auch die Regierungsentscheidungen getroffen.

Brandt versäumte es jedoch niemals, seiner Informationspflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus nachzukommen. Die Informationen waren häufig verklausuliert oder bruchstückhaft – was nicht dem mangelnden Willen Brandts sondern der politischen Situation entsprach, die in vielen Fällen für die Regierung weder vorhersehbar noch planbar war.

Dieses Verhalten von Regierung und Parlament entsprach einem Konsens darüber, dass man politisch brisante Fragen möglichst nicht

[55] Vgl. Schmidt, S. 565.

öffentlich streitend erörtern oder einen Dissens ausfechten solle, denn die Position Berlins sollte durch politische Geschlossenheit gestärkt werden.[56] Dieser Konsens geriet erst ins Wanken als während der Passierscheinverhandlungen im Abgeordnetenhaus zwischen Regierung und Opposition eine Debatte darüber entbrannte, inwieweit der Senat der DDR in einer Vereinbarung politische Zugeständnisse machen sollte.

3. Die politische Einstellung der Berliner Bevölkerung und ihre Beurteilung der Lage der Stadt nach dem Mauerbau

Die besondere Lage und Situation Berlins seit der Teilung der Stadt und die Errichtung der Mauer hatten bewirkt, dass die Verkettung der Politik mit dem täglichen Leben der Menschen in Berlin eine größere Bedeutung hatte als in der Bundesrepublik. Beteiligung am politischen Geschehen wurde weitgehend als wichtig und notwendig erachtet, eine Flucht in die Privatsphäre war in vielen Fällen nicht möglich. Da niemand in der Stadt von ihrer Insellage und den Folgen des Mauerbaus unberührt blieb, war die Übereinstimmung bei den Ansichten, wie der Situation zu begegnen sei, relativ groß. Obwohl Westberlin durch den Mauerbau seine Funktion als „Stätte der Begegnung“ und „Schaufenster des Westens“ verloren hatte, waren die Berliner nach wie vor davon überzeugt, dass ihre Stadt die Aufgabe habe, dem kommunistischen Druck standzuhalten. Demgemäß charakterisierten sie ihre eigene Haltung mit Slogans wie „Ruhe bewahren“ oder „nicht bange machen lassen“. Von daher waren sie auch bereit, weiterhin persönliche Härten und Verzicht auf sich zu nehmen. Zum Konsens zwischen der Bevölkerung und der politischen Führung der Stadt gehörte das nach wie vor ungebrochene Vertrauen in die Fähigkeit der Politik zu wissen, wie man in der Gefahr handeln müsse.

Zur Frage des „mit der Mauer leben“ nahmen die Berliner eine pragmatische Haltung ein. Man erkannte sehr bald, dass die Mauer die Stadt für eine nicht absehbare Zeit teilen würde und richtete sein Leben danach ein. Als tatsächlich schmerzhaft und unmenschlich wurde die

[56] Shell, S. 439/440.

vollkommene Trennung von der Verwandtschaft und Freundschaft im Ostteil der Stadt empfunden.[57] Davon waren weit mehr als die Hälfte der Westberliner betroffen. Dennoch konnte die Widerstandsmoral der Bevölkerung durch die Maßnahmen nicht erschüttert werden. Obwohl oder weil gerade nur Westberliner von der Trennung betroffen waren, war man nicht bereit, für eine Öffnung der Mauer Konzessionen in lebenswichtigen Bereichen Berlins zu machen. Die Tendenz zum Aushalten – von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung geteilt – war nicht mehr eine Sache der Überlegung sondern ein Element des täglichen Lebens geworden.[58]

V. Die Inangriffnahme der Umsetzung des neuen ostpolitischen Konzepts in praktische Politik

1. Die Festlegung der politischen Grundsatzpositionen

Gestärkt durch den Konsens mit der Bevölkerung konnte die Brandt-Gruppe daran gehen, die ersten Ansatzpunkte in ihrer Strategie auf dem Wege zur Neugestaltung der Verhältnisse zum Osten, insbesondere zu Ostberlin, politisch umzusetzen. Zu diesen Ansatzpunkten gehörten

- der Versuch, unhaltbare oder unrealistische Rechtspositionen abzubauen
- verstärkte Vorstöße, mit Ostberlin über technische bzw. organisatorische Erleichterungen und Vereinbarungen grundsätzlich ins Gespräch zu kommen

Zum ersten Punkt zählte der Alleinvertretungsanspruch des Senats für ganz Berlin.

Seit der Teilung der Stadt hatte der Senat jeden politischen Kontakt mit dem Ostberliner Senat verweigert mit dem Argument, dass dieser nicht durch ein demokratisches Wahlverfahren legitimiert sei. Man war lediglich bereit gewesen, die vorübergehende „technische Verwaltung“ der öst-

[57] Vgl. Shell, S. 117 – 131.
[58] Shell, S. 228.

lichen Stadthälfte durch diesen Magistrat zu akzeptieren. Darüber hinaus beanspruchte der Senat jedoch, ein Mandat für Gesamt-Berlin mitsamt der Ostberliner Klientel zu vertreten. Diese Position wurde von Brandt politisch nicht mehr betont, er ließ sie bewusst in den Hintergrund treten. Der scheinbar unbedeutende Vorgang fügte sich in die generelle politische Strategie Brandts ein. Indem man etwas aufgab, was ohnehin verloren war, stärkte man die eigene Position, weil man damit Entgegenkommen signalisierte. Ein weiterer Punkt, und dieser spielte dann in den Passierscheinverhandlungen eine wichtige Rolle, war die Tätigkeit von Ostberliner Verwaltungs- und Betriebspersonal auf Westberliner Territorium. Mit dem Hinweis darauf, dass der Schiffsverkehr auf den Westberliner Gewässern über den Betrieb der Schleusen von Ostberlin geregelt werde, ebenso wie der gesamte oberirdische Schienenverkehr innerhalb Westberlins und in die Bundesrepublik, machte Brandt deutlich, dass die Hinnahme dieses Zustandes für Berlin unabdingbar und lebensnotwendig war. Das bedeutete, dass der Boykott der S-Bahn nach dem Mauerbau zwar verständlich aber keinesfalls realistisch war, weil sich die Berliner damit eines wichtigen Verkehrsmittels beraubten. Andererseits konnte die S-Bahn nicht von Westberlin aus betrieben werden, weil die alliierten Bestimmungen dies nicht vorsahen. Die illusionslose Darstellung der Berliner Realitäten und der Abbau unhaltbarer Rechtspositionen bedeuteten prinzipiell die Bestimmung der Grenzen dessen, was für Westberlin erreichbar war und beinhaltete die Anerkennung des Status quo überall dort, wo Berlin und dem Westen die Möglichkeit eines Einwirkens grundsätzlich fehlte.[59]

2. Erste konkrete Überlegungen für eine „Durchlässigmachung“ der Mauer durch Vereinbarungen mit der ‚anderen Seite’

Während der erste Ansatzpunkt der Strategie unter anderem der Aufhellung und Verbesserung des politischen Klimas zwischen dem Senat und der Regierung der DDR diente, waren die Überlegungen zu

[59] Prowe, S. 256.

Ostkontakten zunächst nur im Beraterkreis Brandts geführt worden. Die Krise nach dem Tod eines Flüchtlings unmittelbar an der Mauer führte zu dem Entschluss, mit diesen Vorstellungen an die Öffentlichkeit zu gehen und damit konkret eine politische Wende einzuleiten.

In eine von Albertz entfachte öffentliche Debatte über die Frage, wie bei einem angestrebten kleinen Grenzverkehr eine Fluchtbewegung verhindert werden könne, griff Brandt ein und erklärte, dass das Prinzip des Asylrechts auf innerdeutsche Verhältnisse nicht anwendbar sei und das Prinzip der Freizügigkeit für den Senat kein Verhandlungsobjekt darstelle. Brandt selbst hatte in einem kurzen Bericht im September 1962 im Abgeordnetenhaus über Verhandlungen des IKRK mit Beamten der Ostberliner Regierung mit einem Bekenntnis zur Politik der kleinen Schritte verbunden. In diesem Zusammenhang wies er Kritik zurück, die sich daran entzündet hatte, dass in dem Schlussdokument der Verhandlungen die Bezeichnung DDR ohne Anführungszeichen ausgeführt war, was einer Anerkennung der DDR durch das IKRK gleichkomme. Darüber hinaus kündigte er an, zur Intensivierung und Verstärkung der Ostkontakte eine Kommission einzusetzen, die praktische Möglichkeiten zu technischen Vereinbarungen mit Ostberlin prüfen sollte. Ziel sei die Aufnahme des Personenverkehrs in beiden Richtungen.[60]

Auf einer kurz darauf stattfindenden Funktionärs- und Betriebsräteversammlung des DGB sagte Brandt, dass der Senat es sich zum Ziel gesetzt habe, neben Friedhofsbesuchen auch Besuche von Verwandten zu ermöglichen und prinzipiell Voraussetzungen für einen geregelten wenn nicht freien Personenverkehr zu schaffen.[61] Ebenfalls im September 1962 legten Brandt und Albertz auf einer Klausurtagung führender Sozialdemokraten des Landesverbandes Berlin einen Rechenschaftsbericht über Gesamtberliner Initiativen vor, dem sich ein Referat von Albertz über die „Möglichkeiten eines Personenverkehrs innerhalb Berlins“ anschloss. In Übereinstimmung mit dem von Senat und Abgeordnetenhaus erstrebten Fernziel einer ‚Durchlässigkeit der Mauer’ nannte er drei vordringliche Ziele:

- eine Familienzusammenführung

[60] Prowe, S. 266/67.
[61] Kunze, S. 53.

- einen kleinen Grenzverkehr für nahe Verwandte bei besonders dringenden Anlässen wie Tod, schwere Erkrankung u. a.
- eine Verpflichtung durch die Ostberliner Seite, sich an den Geist der Genfer Konvention zu halten (Dies zielte in der Hauptsache auf Hilfeleistungen bei Verletzungen von Flüchtlingen an der Mauer durch Schüsse von Grenzposten)

Zum Problem der Notwendigkeit von Zugeständnissen in der Anerkennungsfrage an Ostberlin als Preis für ein Entgegenkommen beim kleinen Grenzverkehr sagte Brandt, dass dies nicht anderes sein könnte als die Anerkennung von bereits hingenommenen Realitäten, wie z. B. im Interzonenhandel.[62]

In seiner Entschließung zur Deutschland- und Berlin-Politik zum Abschluß der Klausurtagung kennzeichnete der Landesverband es als vordringliche Aufgabe, zumindest einen begrenzten Personenverkehr zwischen beiden Stadtteilen zu erreichen, mit dem zunächst Familienzusammenführungen und Besuche engster Familienangehörigen ermöglicht werden sollten.[63]

3. Die Stärkung der Position der Berliner Führung um Willy Brandt und die weitere Konkretisierung ihrer politischen Nahziele

Anfang 1963 trat eine zeitweilige Entspannung der politischen Lage Berlins ein. Der Sowjetunion war es nicht gelungen, die Deutschland-Regelung von 1955 zu verändern, aber sie hatte den Status quo durch den Mauerbau buchstäblich einzementiert. Für die Ost-West-Politik bedeutete das Einfrieren des Status quo jedoch, dass eine Entspannung zwischen den Machtblöcken möglich wurde und beide Seiten daran auch zunehmend Interesse zeigten.[64]

Der Berliner Führung war bewusst, dass ihre neue Politik nur in einem Klima der Entspannung erfolgreich entwickelt werden konnte und die Gelegenheit dazu ergriffen werden musste. Auftrieb erhielt die Brandt-

[62] Prowe, S. 267/268.
[63] Kunze, S. 53.
[64] Bender, Peter, Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1996[4], S. 78/79.

Gruppe zusätzlich durch den Wahlsieg der SPD (61,9 %) bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Februar 1963. Auseinandersetzungen mit dem Koalitionspartner CDU nahm Brandt nun zum Anlass, die CDU in die Opposition zu entlassen und mit der FDP eine Koalition einzugehen. Die FDP zeigte als einzige Partei Interesse daran, Bewegung in die Deutschlandpolitik zu bringen. Damit wurde die neue Ostpolitik, die bisher noch auf die Führungsriege der Berliner SPD beschränkt war, zu einem bestimmenden Faktor für eine Regierungskoalition. Maßgebend war jedoch, dass Brandt damit die politische Bewegungsfreiheit gewann, die ihm die traditionelle Berliner Konsenspolitik nicht ermöglicht hatte.[65]

Der amerikanische Präsident Kennedy erklärte in einer Rede, dass sowohl der Westen als auch der Ostblock ein gemeinsames Interesse an einem gerechten Frieden und einer Beendigung des Wettrüstens hätten. Der Westen müsse eine Politik betreiben, die es den Kommunisten ermöglichen würde, einer Friedensregelung in beiderseitigem Interesse zuzustimmen. Diese Rede und der erfolgreiche Besuch des Präsidenten in Berlin ermutigten Brandt und Bahr offensichtlich dazu, ihr Konzept vom ‚Wandel durch Annäherung' der Öffentlichkeit bei ihren Referaten in Tutzing vorzustellen. Albertz verdeutlichte dazu ergänzend und unumwunden in einer Ansprache die Überlegungen und Feststellungen, die die Brandt-Gruppe zur Formulierung ihrer neuen Ost- und Deutschlandpolitik geführt hatten. Seine Thesen lauteten:

- seit der Blockade 1948/49 und dem Aufstand 1953 hätte klar sein müssen, dass die westlichen Garantien auf Westberlin beschränkt seien,
- der Westen habe manches unterlassen, was den Bau der Mauer hätte verhindern können,
- in der Bundesrepublik sei in der Politik kein echtes Empfinden für die Not Berlins vorhanden,
- Klarheit sei notwendiger als Illusionen,
- die Wiedervereinigung sei nur unter großen Opfern und nur schrittweise zu erreichen,

[65] Prowe, S. 271.

- die Entspannungsstrategie Kennedys müsse voll unterstützt werden. Darüber hinaus gelte es eigene Initiativen zu entwickeln,
- der Streit um die Anerkennung des zweiten deutschen Staats dürfe nicht zum Immobilismus führen und nicht ‚hochgespielt' werden, weil dies nur Ulbrichts Position aufwerten würde.[66]

Das waren zweifellos unbequeme, mit rücksichtsloser Offenheit vorgetragene Wahrheiten, die in der Umbruchsituation einem Tabubruch gleichkamen. Dementsprechend heftig war die Reaktion der Politik in allen Lagern. Die Berliner CDU unter Franz Amrehn erkannte Aufweichungstendenzen und auch die Bundes-SPD reagierte offiziell ablehnend, weil Wehner den Annäherungskurs seiner Partei an die CDU nicht gefährdet sehen wollte. Parteiintern reagierte Wehner auf Bahrs Thesen jedoch keineswegs abweisend.[67] DDR-Außenminister Winzer bezeichnete die Bahrsche Formel als „Aggression auf Filzlatschen". Lediglich Karl-Hermann Flach von der FDP sah in dem Konzept Ansatzpunkte für einen ‚kleinen Schritt nach vorn'.[68]

Die beiden letzten Thesen von Albertz enthielten den eigentlichen politischen Zündstoff, weil sie auf die neue Deutschlandpolitik zugeschnitten waren. Der Hinweis auf die Anerkennung der DDR rührte an einen Grundpfeiler der Außenpolitik der Bundesregierung und dass die Nichtanerkennungspolitik zu einem Immobilismus in der Deutschlandpolitik geführt hatte, war offenkundig. Dieses öffentliche Vorpreschen und die detaillierte Offenlegung der eigenen politischen Zielsetzung bargen für Brandt zweifellos Gefahren, obwohl er sich damit in enger Übereinstimmung mit der Politik Kennedys wusste. Andererseits waren diese politischen Absichtserklärungen auch Signale an die andere Seite, deren Akzeptanz ebenso zu den Voraussetzungen einer erfolgreichen Ostpolitik gehörte wie das zustimmende Votum der eigenen Seite.

In einer Grundsatzerklärung vor dem Abgeordnetenhaus im September 1963 bemühte Brandt sich allerdings intensiv, die politischen Wogen zu glätten, indem er versicherte, dass die Grundsätze der Senatspolitik weiterhin gültig seien. Er bekräftigte sein klares Nein zur

[66] Shell, S. 293.
[67] Vgl. Schmidt, S. 501.
[68] Vogtmeier, S. 60 – 65.

Anerkennung der DDR. Praktische Regelungen hätten mit der Anerkennung nichts zu tun.[69]

Allseitige Akzeptanz war am ehesten zu erreichen, wenn man zunächst ein für Berlin zwar lebenswichtiges, für die Ost-West-Politik insgesamt aber bescheidenes Ziel ansteuerte. Dieses Ziel des Senats war, Westberlinern zumindest zeitweise den Besuch des Ostsektors von Berlin zu ermöglichen, und zwar mit Hilfe einer Passierscheinregelung.

[69] Vgl. Schmid, S. 502/503.

Teil B

Die Umsetzung des handlungstheoretischen Ansatzes vom „Wandel durch Annäherung“ in praktische Berliner Politik unter einem primär humanitären Gesichtspunkt

Erstes Kapitel

Die Anläufe beider Seiten zur Kontaktaufnahme bis zum Beginn der Verhandlungen im Dezember 1963

I. Der Weg zur ersten Vereinbarung

1. Die Sperrung des Personenverkehrs für Westberliner nach dem Bau der Mauer

Nachdem am 13. August 1961 die ersten provisorischen Sperranlagen an der Demarkationslinie zwischen Westberlin und Ostberlin errichtet worden waren, führte dies zunächst noch nicht zu einer vollständigen Unterbrechung des Personenverkehrs. Bis zum 22. August wurden von den noch verbliebenen zwölf Übergangsstellen – von den Behörden der DDR noch als Grenzübergangsstellen bezeichnet – weitere fünf geschlossen. Von den verbleibenden waren vier für Westberliner bestimmt (Chausseestraße, Invalidenstraße, Oberbaumbrücke, Sonnenallee), zwei für Deutsche aus der Bundesrepublik (Bornholmer Straße, Heinrich-Heine-Straße) und ein Übergang für Ausländer, Diplomaten und Angehörige der westlichen Schutzmächte (Friedrichstraße/Ecke Zimmerstraße) – später von den Amerikaner als Checkpoint C(harlie) – bezeichnet. Am 22. August erließ das Innenministerium der DDR eine Anordnung, in welcher Westberlinern das Betreten des Ostsektors nur noch mit einer Aufenthaltsgenehmigung gestattet wurde. Entsprechende Anträge sollten in erst zu errichtenden Reisebüros der DDR[70] gestellt werden. Gleichzeitig erging

[70] Es handelte sich um Zweigstellen des DER = Deutsches Reisebüro der DDR.

ein Ersuchen des Ostberliner Bürgermeisters Ebert an den Senat auf Genehmigung zur Errichtung solcher Reisebüros auf den von der Deutschen Reichsbahn verwalteten Bahnhöfen ‚West-Kreuz' und ‚Zoologischer Garten' in Westberlin.

2. Die Reaktion der Schutzmächte und des Senats auf das Vorhaben Ostberlins

Nach Konsultationen mit dem Senat erließ die Alliierte Kommandantur am 26.08.1961 mit BK/0 (61)11 ein Verbot solcher Einrichtungen und wies den Senat an, die Schalter der Büros, die bereits eingerichtet worden waren, unverzüglich zu schließen.[71]

Auf diese BK/O wurde dann von den Alliierten beim Abschluss aller Passierscheinvereinbarungen Bezug genommen. D. h., die Alliierten machten ihre Zustimmung zu den Vereinbarungen jeweils davon abhängig, dass in diesen nicht gegen die BK/O (61)11 verstoßen worden sei. Diese Maßnahme wurde niemals vollkommen einsichtig,[72] denn der östliche Vorschlag für die Abwicklung der Formalitäten sah vor, dass die Büros nur Anträge entgegennehmen und Genehmigungen ausgeben sollten. Der eigentliche Hoheitsakt der Ausstellung der Aufenthaltsgenehmigung sollte dagegen im Präsidium der Volkspolizei in Ostberlin erfolgen.[73] Der Vorschlag gab also bereits im Prinzip das Muster vor, nach dem die Abwicklung der Beantragung und Ausgabe der Passierscheine dann in der Vereinbarung vom 17.12.1963 ausgehandelt war. Außerdem wären dem Westen die mehr als zwei Jahre dauernden mühevollen Kontaktversuche mit Ostberlin erspart geblieben und der Senat hätte bereits eine Einrichtung gehabt, über die die politischen Anbahnungsversuche leichter zu handhaben gewesen wären.[74] Das Reichsbahngelände war zwar politisch ein besonders sensibler Bereich, auch weil Ostberlin dort Hoheitsrechte beanspruchte, aber es gehörte eindeutig zum Territorium Westberlins. Bemerkenswert ist zudem, dass das Ersuchen auf Einrichtung der

[71] Kunze, S. 41/42.
[72] Vgl. dazu auch Schmidt, S. 402.
[73] Shell, S. 297.
[74] Dieser Einwand wurde bereits im Dezember 1963 in einem Leserbrief erhoben und außerdem angemerkt, dass die Trennung der Familien von 1961 bis 1963 vermieden worden wäre. Berliner Morgenpost, 21.12.63.

Reisebüros nicht von der Regierung der DDR ausging sondern vom Ostberliner Oberbürgermeister Ebert. Der Senat hätte also allen Grund gehabt, auf das Ersuchen einzugehen, zumal es auf der Schiene vorgetragen wurde, auf der man bisher die technischen Kontakte mit Ostberlin abgewickelt hatte.

Die nahe liegende Erklärung für die ablehnende Reaktion des Senats könnte darin gesehen werden, dass der Senat in der Situation kurz nach dem Mauerbau nicht in der Lage war, das Ersuchen Ostberlins rational, d. h. ‚sine ira et studio' zu überprüfen.[75]

Welche Überlegungen Ostberlin in Bezug auf die praktische Handhabung der Reisebüros auf den Bahnhöfen hatte, konnte quellenmäßig bisher nicht belegt werden. Ein Blick auf die Besucherzahlen bei der ersten Passierscheinaktion 1963/64 macht jedenfalls deutlich, dass die Zahl von zwei Reisebüros für diesen Zweck vollkommen unrealistisch war. Andererseits hatte Wendt beim ersten Gespräch noch von drei Passierscheinstellen gesprochen[76] und ließ sich erst von Korber, der bereits realistische Schätzungen über die zu erwartenden Besucherzahlen vorlegen konnte, zur Einrichtung von zwölf Passierscheinstellen bewegen. Da auch die anderen Vorausschätzungen Ostberlins, etwa bei den Öffnungszeiten der Passierscheinstellen, weit unterhalb dessen lagen, was tatsächlich erforderlich wurde, kann angenommen werden, dass die SED die Größenordnung des humanitären Problems, das durch den Mauerbau entstanden war, noch nicht realisiert hatte.

Unter dieser Prämisse muss das Ostberliner Vorhaben auf Einrichtung der Reisebüros als realistisch angesehen werden. Es war kein Scheinangebot, sondern Ostberlin vermeinte wohl tatsächlich eine Besuchsabwicklung mit den Reisebüros bewältigen zu können. So sprach die geplante Einrichtung der Büros zunächst einmal nicht für die Absicht der SED, den Personenverkehr zumindest von Westberlin nach Ostberlin völlig zu unterbrechen.

---

[75] Shell, ebda.

[76] Kunze, S. 124. Der Begriff ‚Passierscheinstelle' wurde erst in den Gesprächen zur I. Vereinbarung eingeführt anstelle der Bezeichnung ‚Annahme- – Ausgabestelle für Aufenthaltsgenehmigungen'. Im Text wird zur Vereinfachung in der Regel die kürzere Bezeichnung verwendet.

Nach der Schließung der Büros schob jedenfalls das Politbüro der SED dem Senat die Verantwortung dafür zu, dass Besuche von Westberlinern nun nicht mehr möglich seien.[77] Im Ergebnis war der normale Personenverkehr von Westberlinern nach Ostberlin tatsächlich vollständig unterbrochen[78] und die DDR machte auch keine neuen Vorschläge. Es wurde klar, dass nun der Senat am Zuge war und obendrein unter dem Erwartungsdruck der Bevölkerung stand, obwohl der größte Teil der Berliner die Schließung der Reisebüros zunächst begrüßt hatte.[79] Da der Senat das Kontaktangebot über den Ostberliner Oberbürgermeister ausgeschlagen hatte, musste er überdies damit rechnen, dass Ostberlin die politische Messlatte für Gespräche über den innerstädtischen Personenverkehr höher hängen würde.

3. Das Problem der Kontaktaufnahme

Bis zum Bau der Mauer hatte es Kontakte zwischen den beiden Stadthälften nur auf der einfachen und mittleren und in einigen wenigen Fällen auf der höheren Verwaltungsebene gegeben. Diese Kontakte waren aber nie politischer Natur gewesen, obwohl der Ostberliner Magistrat dazu immer neue Anläufe unternommen hatte. Die technischen Kontakte beschränkten sich im wesentlichen auf einen Rechts- und Amtshilfeverkehr zwischen Behörden - wie Gerichten, Notariaten, Gesundheitsämtern, Standesämtern und Jugendämtern, führten aber in keinem Fall zu einer Rücknahme von Maßnahmen, die die DDR seit 1952 unternommen hatte, um Westberlin von seinem Umland zu trennen oder den Verkehr und die Verbindungen zwischen Westberlin und Ostberlin zu erschweren.[80]

In all den Fällen, in denen Ostberlin wusste, dass der Senat ein besonderes Interesse an einer Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes im Interesse der Bevölkerung hatte, zog sich die SED auf die

[77] Kunze, S. 49.
[78] Bis auf eine kleinere Gruppe von Personen, die bereits vor dem Mauerbau in Ostberlin gearbeitet hatten.
[79] Shell, S. 297.
[80] Eine Ausnahme bildeten Kontakte des Bausenators mit der Reichsbahnverwaltung, wenn Baumaßnahmen in Westberlin das Reichsbahngelände und dessen Einrichtungen berührten. In diesen Fällen fanden in der Regel positive Abstimmungen zwischen beiden Seiten statt. Allerdings ließ sich die Reichsbahn die auf ihrer Seite entstehenden Kosten vom Senat vergüten.

Grundsatzposition zurück, dass technische Kontakte nicht den Vorrang vor politischen Fragen haben könnten. Dies wiederum lehnte der Senat ab, weil er, wie Brandt betonte, der Ansicht war, dass vor der Erörterung grundsätzlicher politischer Fragen, die schließlich nur durch die Beendigung der Teilung gelöst werden könnten, gemeinsame Zwischenlösungen gefunden werden müssten, um der Bevölkerung das Leben mit der vorläufigen Teilung der Stadt zu erleichtern.

So hatte Ostberlin bei den Kontakten in den zurückliegenden Jahren fortwährend versucht, den Senat unter Druck zu setzen, indem es sich dessen Wünschen nach technischen und organisatorischen Verbesserungen verweigerte und zuerst auf politische Kontakte drängte.

Bis zum Mauerbau konnte der Senat derartige Kontakte vermeiden, doch nun hatte die SED ein weitaus stärkeres Druckmittel in der Hand, um ihren politischen Zielen gegenüber dem Senat näher zu kommen.

Ganz abgesehen von den politischen Fragen, denen sich der Senat bei einer Kontaktaufnahme mit der Regierung der DDR gegenüber sah, gab es auch praktische Probleme. Es existierten keine diplomatischen Kanäle, über die sich der Senat selbst hätte vertraulich an Ostberlin wenden können. Die einzige ständige Verbindung war ein Fernschreiber zum Polizeipräsidium in Ostberlin. Notfalls musste man mit Schreiben korrespondieren, die durch Boten überbracht wurden. Auch vertrauliche Kontakte zwischen Einzelpersonen aus Politik, Wirtschaft oder dem Medienbereich in der Sphäre zwischen Privatheit und Politik existierten nur im Einzelfall.[81] Mit anderen Worten, die Voraussetzungen für einen diskreten politischen Dialog mussten erst geschaffen werden.

4. Sondierungsversuche im Jahr 1961

So wurden von westlicher Seite in der politisch aufgeheizten Atmosphäre der Jahre 1961/62 bereits verschiedene Anläufe unternommen, um Kontakte zur Regierung der DDR herzustellen und Gespräche anzubahnen.

[81] Schmidt, S. 505.

Dazu gehörten Sondierungsversuche von Organisationen, die mit der Politik des Senats nicht unmittelbar in Verbindung standen, wie die EKD, das DRK und das IKRK. Auf Vorschlag des Senats an die Westmächte und die Bundesregierung gab es Kontaktversuche über die Alliierte Kommandantur und die TSI, hinter der die Bundesregierung und die Wirtschaftsverbände standen. Außerdem erfolgten eine Reihe von Parteien- und Bürgerkontakten. Zu den Einzelpersonen zählten aktive Personen aus Handel und Wirtschaft, die immer noch Zugang nach Ostberlin hatten, Führungsmitglieder der bürgerlichen Parteien in Ostberlin und Westberliner Politiker mit alten Kontakten aus der Kriegs- oder unmittelbaren Nachkriegszeit, die nicht völlig abgerissen waren.

Im November 1961 übermittelte die Alliierte Kommandantur über den sowjetischen Stadtkommandanten den Vorschlag des Senats zur Einrichtung von Übergängen an der Sektorengrenze, über die mittels einer Passierscheinregelung Besuche im anderen Stadtteil zur Familienzusammenführung, für Verwandtenbesuche, Friedhofsbesuche, Gottesdienste, Beisetzung von Verwandten, Konsultation von Ärzten, zur Ausübung seelsorgerischer und carikativer Funktionen und zur Pflege von Grundbesitz (Kleingärten usw.) ermöglicht werden sollten. Der Senat sei von den Alliierten ermächtigt, mit Behören in Ostberlin über diese Fragen zu verhandeln. Parallel dazu hatte der Senat den Landesvorstand des DRK gebeten, dem Ostberliner Polizeipräsidenten als Ort für die Verhandlungen Einrichtungen des DRK vorzuschlagen.

Bei diesem Vorstoß wollte der Senat selbst zunächst nicht in Erscheinung treten. Er hatte die Alliierten vorgeschaltet und als Verhandlungsort die Dienststelle einer neutralen Organisation gewählt.[82]

Der Vorschlag wurde von Ostberlin sofort zurückgewiesen. Verkehrsfragen könnten nicht über das Rote Kreuz sondern nur in Verhandlungen zwischen dem Senat und der Regierung der DDR geregelt werden, teilte der Polizeipräsident auf die Anfrage mit. Zuvor hatte der Staatsratsvorsitzende Ulbricht bereits die Lösung aller Fragen der Beziehungen zwischen der Regierung der DDR und dem Senat einer ‚Freien Stadt Westberlin' in Gesprächen unter gleichberechtigten Partnern verlangt.

[82] Shell, S. 297 – 299.

Ein Vorstoß der EKD, den Berlinern an den Weihnachtsfeiertagen Besuche bei ihren Verwandten in Ostberlin zu ermöglichen, wurde vom Volkskammerpräsidenten Dieckmann unter Hinweis darauf abgelehnt, dass der Senat die DDR-Reisebüros geschlossen habe. DDR-Außenminister Winzer ergänzte in einer Stellungnahme Dieckmanns Ausführungen dahingehend, dass seine Regierung nach wie vor bereit sei, mit dem Senat in Verhandlungen über die Errichtung von DDR-Reisebüros in Westberlin einzutreten.

Auch ein Vorstoß des IKRK über den Ostberliner Rechtsanwalt Kaul, in Westberlin eine Passierscheinstelle einzurichten, bei der ca. 1 000 Westberliner Besuchsanträge abgeben könnten, blieb ohne Ergebnis.[83]

Trotz der Erfolglosigkeit dieser Kontaktversuche bis Ende 1961 führten sie doch zu einer Klärung der Ostberliner Haltung in der Frage des Besucherverkehrs. Offenbar versprach sich die DDR mit der Einrichtung von DER-Reisebüros auf Bahnhöfen in Westberlin eine vorteilhafte Ausgangsposition. Das Reichsbahngelände in Westberlin war zwar kein Hoheitsgebiet der DDR, obwohl Ostberlin dies behauptete, aber die Bahnhöfe unterstanden zumindest der Betriebshoheit der Reichsbahn. In einer Ausgabestelle für Aufenthaltsgenehmigungen auf einem Bahnhof hätte also die Reichsbahn das Hausrecht gehabt und die Möglichkeit für die demonstrative Herausstellung einer behaupteten Sonderstellung dieser Einrichtung wäre leichter gewesen als in einer Westberliner Schule oder einem Postamt. Nach der Einrichtung der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten im Jahr 1964 fehlte es jedenfalls nicht an Versuchen Ostberlins, diese Passierscheinstelle in Westberlin als eine Dienststelle der DDR erscheinen zu lassen. Außerdem hätte Ostberlin die Personal- und Materialtransporte zu Passierscheinstellen in Eigenregie über den Schienenweg durchführen können, ohne dafür die Westberliner Verwaltung in Anspruch nehmen zu müssen.

Die DDR hatte also gute Gründe, an der Einrichtung der Reisebüros auf den Bahnhöfen festzuhalten. Um den Senat damit unter Druck zu setzen, formulierte sie implizit ein Junktim: Entweder stimmte der Senat der Einrichtung der Reisebüros zu oder er müsste mit der Regierung der

[83] Kunze, S. 49 – 53.

DDR Verhandlungen über die Regelung von Besuchen der Westberliner in Ostberlin führen.[84] Diesem Junktim stand jedoch die BK/O (61)11 der westlichen Schutzmächte entgegen. Es dauerte einige Zeit, bis Ostberlin diese Tatsache akzeptierte.

5. Das Jahr 1962 – Der Vorstoß über die Treuhandstelle für Interzonenhandel und Parteien- und Bürgerkontakte

Wenn die DDR mit ihren Forderungen an den Senat zunächst auch nicht weiterkam, so geschah auf der Gegenseite Gleiches. Bei den Kontaktversuchen der verschiedenen Organisationen des Westens mit unterschiedlichen Mittelsmännern, wie dem Polizeipräsidenten Eickemeyer, dem Volkskammerpräsidenten Dieckmann oder dem Anwalt Kaul, wurde der Westen an das Märchen vom Hasen und Igel erinnert. Stets erfolgte der Verweis auf die Regierung der DDR mit dem Zusatz, dass diese nur mit dem Senat verhandeln würde. Anfang 1962 schien sich dennoch eine Möglichkeit zu eröffnen, ohne direkte Verhandlungen des Senats mit der DDR in der Passierscheinfrage zu einer Lösung zu kommen.

Im Februar meldete die DDR hohe Kreditwünsche über die TSI an. Daraufhin legte der Leiter der TSI Dr. Leopold, der sowohl von der Bundesregierung als auch vom Senat zu Verhandlungen mit dem Beauftragten des Ministeriums für Außenhandel und innerdeutschen Handel der DDR (MAH) Behrendt ermächtigt war,[85] ein Angebot vor.

Gegen eine entsprechende Kreditzusage sollte die DDR sich zu einer Vereinbarung über Besuchsmöglichkeiten für Westberliner in Ostberlin bereit finden.[86] Die Gespräche zwischen Leopold und Behrendt zogen sich den ganzen Sommer über hin. Ostberlin zierte sich zunächst und wollte sich auf politische Zusagen nicht einlassen.[87] Ende Oktober schlug die DDR jedoch vor, mit den Verhandlungen zwischen Leopold und dem stellvertretenden Außenminister der DDR Wandel zu beginnen. Leopold war zunächst einverstanden, nahm dann jedoch seine Zusage aus ‚techni-

[84] Vgl. Kunze, S. 49.
[85] Vetter, Gottfried, Passierscheine in Deutschland, in: Europa-Archiv, Folge 9, 1964, S. 311.
[86] Prowe, S. 264.
[87] SAPMO-B Arch, DY 30, J IV 2/2 A/918; hier zitiert nach Alisch, S. 41.

schen Gründen' zurück.[88] Zu Verhandlungen kam es nicht. Im Januar 1963 lehnte auch Ulbricht ein Junktim zwischen Wirtschaftshilfe und einer Besuchsvereinbarung als unsittliches Geschäft ab.

Die Sondierungen über Parteien und Bürgerinitiativen begannen im Januar 1962 mit Gesprächen zwischen dem SPD-Bundestagsabgeordneten Neubauer und dem Vorsitzenden der SED-Westberlin Danelius. Im März/April vermittelte der Westberliner Kaufmann Zimmermann ein Treffen zwischen Vertretern der Ostberliner Blockpartei CDU und Bürgermeister Amrehn (CDU). Ebenfalls im April führte der Westberliner Architekt Manleitner Gespräche mit dem Ostberliner Nationalratsfunktionär Dr. Dengler. Im September sondierten die Senatsratmitglieder Exner (SPD) und Tiburtius (CDU) über Kontaktpersonen Gesprächsmöglichkeiten mit Danelius und einem Kulturfunktionär der SED. Im Oktober bemühte sich Wirtschaftssenator Schiller über den Interzonenhändler Dr. Schiebold mit dem Beauftragten des MAH Behrendt in Kontakt zu kommen und erklärte sich zu einem Gespräch bereit. Diese Aktion Schillers veranlasste die SED zu einem vertraulichen Schreiben an Willy Brandt, das von Schiebold an Schiller überbracht und von diesem an Brandt weitergegeben wurde. Schiebold informierte Behrendt über die gewünschte Aushändigung des Schreibens. In dem Schreiben wurden erstmals schriftlich und vertraulich von Seiten der DDR offizielle Verhandlungen angeboten unter Bezug darauf, dass Brandt und der Senat in einigen Verlautbarungen und Erklärungen die Notwendigkeit von Verhandlungen über strittige Fragen zwischen der DDR und dem Senat anerkannt hätten. Falls der Senat zu solchen Verhandlungen bereit sei, möge er einen Bevollmächtigten ernennen und einen Terminvorschlag machen. Als Verhandlungsziel wurden die Normalisierung der Verhältnisse an der Staatsgrenze der DDR zu Westberlin, Einstellung der Hetze gegen die DDR und die Unterbindung von Anschlägen auf Reichsbahnanlagen in Westberlin sowie die Erstattung von Kosten für Abwasserreinigung und den U-Bahnbetrieb auf Strecken durch Ostberlin genannt. Als Gegenleistung bot man wiederum die Errichtung von DDR-Reisebüros bzw. von Passierscheinstellen auf Bahnhöfen in

[88] Alisch, S. 42, ebenso Kunze, S. 55. Der Rückzieher Leopolds ist in der Forschung umstritten. Dass Wandel der Bonner Politik nicht ins Konzept passte, wird vermutet. Einen Nachweis gibt es dafür offenbar nicht.

Westberlin an.[89] In der Passierscheinfrage enthielt das Schreiben keinen Fortschritt; eine Antwort des Senats erfolgte nicht.

Wenn diese Sondierungen und Kontaktversuche auch zu keinen praktischen Ergebnissen führten, so brachten sie beiden Seiten doch Aufschlüsse über Vorstellungen und Verhandlungsspielräume der jeweils anderen Seite.

6. Das entscheidende Jahr 1963 und der Durchbruch in der Passierscheinfrage

Im ersten Halbjahr waren es zwei Ereignisse, durch welche die Position des Berliner Senats gestärkt und der Führungsgruppe um Willy Brandt die Möglichkeit geboten wurde, die von ihr projektierte Berlin- und Deutschlandpolitik, insbesondere in der Passierscheinfrage, zu forcieren.

Der Gewinn einer Stimmenmehrheit für die SPD und die Verluste der CDU in der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Februar befreiten die Berliner SPD von einem Koalitionspartner, der die Politik Brandts mit Argwohn beobachtete und im Januar durch seinen Widerstand ein Treffen Brandts mit dem Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR, Chruschtschow, verhindert hatte. Ulbrichts Einmischung in den Berliner Wahlkampf blieb erfolglos, die SED-Westberlin fiel von 1,9 % auf 1,3 % der Stimmen zurück. Sein Vorschlag auf Abschluss eines Vertrages über die Normalisierung der Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin wurde von Brandt nachdrücklich zurückgewiesen, der erklärte, dass es Verhandlungen zwischen einem dritten deutschen Staat Westberlin und der DDR nicht geben werde. Andererseits betonte Brandt die Bereitschaft des Senats, an einer Zwischenlösung mitzuwirken, die das Leben der Berliner erleichtern würde ohne die Existenz der Stadt zu gefährden. Dazu seien auch Verhandlungen zwischen Berlin und ostdeutschen Stellen möglich. Diese sollten zudem der Vermenschlichung der Beziehungen dienen.

In dieser Situation geriet Ostberlin wegen der Stagnation in der Passierscheinfrage erstmals unter Druck. Danelius beklagte sich darüber,

[89] Brief von Winzer an Ulbricht, Bestand MfAA, G-A-508; hier zitiert nach Alisch, S. 44/45.

dass das schlechte Abschneiden seiner Partei indirekt auf das Fehlen einer Passierscheinregelung zurückzuführen sei.[90]

Der sowjetische Botschafter Abrassimow kritisierte gegenüber DDR-Außenminister Winzer ebenfalls eine ausstehende Passierscheinregelung für Westberliner. Dies wirke sich zu ungunsten des sozialistischen Lagers aus, insbesondere deshalb, weil man in Westberlin nicht verstehen könne, warum Westdeutsche ihre Angehörigen besuchen könnten, Westberliner dagegen nicht.[91] Weiterhin machte die Westkommission der SED bereits im März auf das Buch Willy Brandts ‚Ko-Existenz – Zwang zum Wagnis' aufmerksam, in dem er unter anderem auf die Notwendigkeit verwies, in einigen Fragen Interessenkonvergenz zwischen den Lagern herzustellen.[92]

Der Besuch des amerikanischen Präsidenten Kennedy in Berlin, der in einer Rede vom ‚Wind der Veränderung' sprach und Kontakte zwischen Ost und West als Beitrag zur schrittweisen Überwindung der Spannungen bezeichnete, brachte endgültig Bewegung in die Situation um die Passierscheinfrage. Brandt und Bahr entschlossen sich, ihr Programm einer neuen Ostpolitik in Referaten auf einer Tagung in Tutzing der politischen Öffentlichkeit vorzustellen. Bahr hatte dafür gesorgt, dass sowohl die DDR als auch die Sowjetunion über die Bedeutung der Referate vorab informiert wurden. Auf die Passierscheinfrage bezogen hatte Brandt angedeutet, dass man im Interesse menschlicher Erleichterungen bei dieser ‚Politik der kleinen Schritte' über vieles mit sich reden lassen werde. Bahr hatte gegenüber sowjetischen Vertretern den Brandtschen Begriff Zwischenlösung dahingehend interpretiert, dass damit vornehmlich Vereinbarungen über Zugangswege gemeint seien.[93]

Die Analytiker der SED sahen in dem von Brandt und Bahr in Tutzing vorgelegten Konzept keinen unmittelbaren Zwang zum politischen Handeln, doch liege die Absicht der SPD nicht im Erreichen menschlicher Erleichterungen sondern in der Aufweichung der SED-Herrschaft. Deshalb

---

[90] Alisch, S. 48.
[91] Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bestand MfAA-G-A-510, Bl. 3 – 11; hier zitiert nach Kunze, S. 66.
[92] SAPMO-BA,ZPA, Signatur: IV A 2/2028/24; hier zitiert nach Staadt, Jochen, Die geheime Westpolitik der SED 1960 – 1970 (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universiät Berlin), Berlin 1993, S. 77.
[93] SAPMO-B Arch, DY 30, J IV 2/202-141 Büro Ulbricht; hier zitiert nach Kunze, S. 67.

war die Frage der inneren Sicherheit der DDR – Wachsamkeit gegenüber dem Klassenfeind – von Anbeginn eng mit der Bereitschaft zu Zugeständnissen verbunden.[94] Nach dem Vorstoß Brandts in Tutzing, der auch als Signal an die andere Seite gedacht war, war Ostberlin am Zuge. Brandt zog sich wieder auf eine mittlere Linie zurück, um seinen politischen Kontrahenten in der Berliner CDU und in Bonn keine wohlfeilen Angriffsflächen zu bieten. Im Herbst veränderte sich die politische Landschaft in Bonn zu Gunsten der Berliner Politik. Erhard hatte die Kanzlerschaft übernommen und das Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen wurde nun von Vizekanzler Mende (FDP) geleitet.

Nachdem das IKRK im Sommer seine Vermittlungsbemühungen wieder aufgenommen hatte, schlug der Senat Ostberlin vor, unter dem Dach des IKRK eine Kommission aus jeweils zwei Juristen aus Ost und West zu bilden, die sich mit den anstehenden Grenzfragen befassen sollte. Die DDR verhielt sich diesem Vorschlag gegenüber zunächst hinhaltend und reagierte dann mit einem erneuten Schreiben an Brandt. In diesem wurde ohne Bezug auf das IKRK die Aufnahme von Kontakten zur Eröffnung von Vorgesprächen mit zwei bevollmächtigten Ostberliner Juristen vorgeschlagen, die wechselweise in Westberlin und in Ostberlin stattfinden sollten. Ende Oktober erfolgte die Antwort des Senats, der sich an den Zusammenkünften der Juristen interessiert zeigte, aber auch weiterhin zu direkten Beziehungen zwischen Beamten des Senats und Bediensteten des Magistrats oder im Rahmen der TSI bereit sei.[95]

In der Sache hatten sich beide Seiten, wenn dies auch wegen der Vielzahl der Kontakte und der Verschiedenartigkeit der Vorschläge nicht sogleich erkennbar war, schrittweise einander angenähert. Klar war inzwischen, dass beide Seiten an Verhandlungen ernsthaft interessiert waren, auch über Berlin als Ort der Gespräche bestand Einigkeit, nur die beiderseitigen Vorbedingungen waren nach wie vor disparat. Der Senat wollte sich nur auf Gespräche zwischen dem Senat und Ostberliner Magistratsmitgliedern möglichst unter einem neutralen Dach, wie dem IKRK, einlassen. Ostberlin dagegen bestand weiterhin auf Verhandlungen zwischen dem Senat und der Regierung der DDR. Auch aus diesem

[94] SAPMO-B Arch, DY 30, J IV 2/202-141 Büro Ulbricht; hier zitiert nach Kunze, ebda.
[95] Vgl. Kunze, S. 71 – 76.

Grund war das zweite Schreiben an Brandt vom Außenministerium ausgegangen und der Senat hatte es demgemäß an das AA in Bonn weitergeleitet. Aber auch die Versuche des Senats, über das IKRK etwas zu erreichen, waren Anfang Dezember endgültig gescheitert.

Das größte Hindernis lag offensichtlich darin, dass sowohl der Senat als auch die DDR ihre Vorkontakte immer noch über Mittelsmänner verschiedener Couleur betrieben oder über Briefboten, die über die Grenze pendelten und Schreiben an Brandt im Rathaus Schöneberg abgaben und auf gleichem Weg Antworten nach Ostberlin beförderten. Ein entscheidender Durchbruch konnte in dieser Situation nur erzielt werden, wenn eine Seite direkte Gespräche unter akzeptablen Bedingungen offiziell anbieten würde.

Albertz und Bahr sahen, dass die Lage kritisch wurde. Albertz erklärte, dass man festgefahren sei, da die Außenpolitik in Bonn gemacht werde. Eine schnelle Änderung der Lage sei dringlich. Bahr hatte vor SPD-Kreisdelegierten ausgeführt, dass der Senat zu Verhandlungen bis dicht an die Grenze der Anerkennung bereit sei.[96]

7. Der Abusch-Brief

Am 4. Dezember entschloss sich Brandt, in der Passierscheinfrage sogleich einen Vorkontakt über die Schiene Schiebold/Behrendt aufzunehmen. Mit dieser Aufgabe wurde Senatsdirektor Kunze aus der Senatskanzlei beauftragt, der den in Urlaub befindlichen Wirtschaftsreferenten der Kanzlei Dr. Hofrecht vertrat. Kunze erreichte Schiebold mit seinem Auftrag erst am folgenden Tag. Als Schiebold bei Behrendt vorsprach, wurde er in das Büro des Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der DDR Alexander Abusch geführt, wo ihm ein Brief an Willy Brandt ausgehändigt wurde, den er sodann bei Kunze ablieferte. Der Brief war mit ‚An den Regierenden Bürgermeister Herrn Willy Brandt, Berlin-Schöneberg, Rathaus' adressiert und wurde von Kunze sofort an Brandt weitergeleitet.[97]

[96] Alisch, S. 51.
[97] Kunze, S. 84/85.

In diesem Schreiben teilte Abusch mit, dass die Regierung der DDR bereit sei, in Westberlin Ausgabestellen zu errichten, in denen Westberliner Passierscheine für Besuche in der Hauptstadt der DDR für den Zeitraum vom 15.12.1963 bis 05.01.1964 erhalten könnten. Für diesen Zweck schlug Abusch Gespräche zwischen ihm und Brandt oder einem von Brandt bestimmten Vertreter vor.[98]

Brandt informierte den Senat noch am Abend des gleichen Tages auf einer Sitzung über den Inhalt des Briefes und ließ den Brief mit einer Stellungnahme der Senatskanzlei an die Bundesregierung und an die Alliierten übermitteln. Nach einer Besprechung mit der Bundesregierung teilte Bundessenator Schütz dem Senat mit, dass die Bundesregierung bereit sei, das Angebot ernsthaft zu prüfen.

Dass sich beide Seiten fast gleichzeitig zu einem erneuten Kontaktversuch entschlossen, wurde wohl hauptsächlich durch den Zeitdruck bestimmt, den die näher rückenden Weihnachtsfeiertage und das Jahresende ausübten. Insbesondere der Senat stand unter dem Erwartungsdruck der Bevölkerung, die über die monatelangen erfolglosen Kontaktversuche zur Aufnahme von Passierscheinverhandlungen informiert war. Ostberlin war insofern in einer besseren Position, aber da die DDR es war, die etwas anbieten konnte, musste sie auch den ersten konkreten Schritt tun. Zu diesem Zeitpunkt konnte die SED aber relativ sicher sein, dass der Senat kaum noch in der Lage war, ein konkretes Angebot zu akzeptablen Bedingungen abzulehnen.

Am folgenden Tag fasste man nach einer Erörterung im Bundeskanzleramt mit Kanzler Erhard, Vizekanzler Mende und Bundessenator Schütz den Entschluss, als Antwort auf den Abusch-Brief Gespräche über die TSI zwischen Leopold und Behrendt unter Hinzuziehung von technischen Sachverständigen des Senats vorzuschlagen. Aber Ostberlin hatte bereits reagiert, denn Leopold fand in Ostberlin keinen Ansprechpartner vor. Am Tag darauf ließ die DDR über ADN erklären, dass Leopold als Verhandlungspartner nicht akzeptiert werde. Damit war der Versuch der Bundesregierung und des Senats, Gespräche über die Wirtschaftsschiene zu führen, endgültig gescheitert.

---

[98] SAPMO B Arch, DY 30, 2/202/141; hier zitiert nach Alisch, ebda.

Wenn der Senat vermeiden wollte, dass der Gesprächsfaden mit Ostberlin nicht doch in letzter Minute wieder abriss, musste Ostberlin darüber informiert werden, dass der Senat nach wie vor großes Interesse an einer Besuchsregelung zu Weihnachten habe. Dazu wurde umgehend die von Ostberlin akzeptierte Schiene Senatskanzlei/Schiebold/Behrendt benutzt. Dieser überbrachte die Botschaft des Senats im Auftrag von Senatsrat Korber im persönlichen Gespräch. Korber ließ ausrichten, dass alle Aktionen des Senats mit der Bundesregierung abgestimmt seien und dass man sich, obwohl der Abusch-Brief positiv aufgenommen worden sei, nicht auf unzumutbare politische Zugeständnisse einlassen werde. Außerdem sollte Schiebold nachfragen, wo die Büros zur Ausgabe von Passierscheinen eingerichtet werden sollten, denn die BK/0 (61)11 der Alliierten sei nach wie vor in Kraft. Damit hatte Korber bereits bei seinem ersten Kontakt mit Ostberlin die politische und sachliche Problematik der Passierscheinfrage angesprochen.

Am darauf folgenden Montag musste Brandt in einer Besprechung der zögernden Bundesregierung die Zustimmung dazu abringen, dass der Senat nunmehr einen höheren Beamten der Senatskanzlei für technische Gespräche über eine Besuchsregelung zur Verfügung stellen werde, und er musste die fortdauernden Bedenken des Auswärtigen Amtes und der Alliierten ausräumen. Brandt schlug vor, dieses Angebot in einem Schreiben mit amtlichem Charakter aber ohne Anrede und Unterschrift der anderen Seite über die bewährte Schiene Schiebold/Behrendt zukommen zu lassen. Diese Vorgehensweise wurde schließlich auch gegen den Widerstand des AA, Staatssekretär Carstens, durchgesetzt, nachdem auch die Alliierten ihr Einverständnis erklärt hatten.

Am 10. Dezember erfolgte die entscheidende Kontaktaufnahme. Das von Dr. Schiebold an das Büro Abusch übermittelte Schriftstück trug den Einleitungssatz „Der Regierende Bürgermeister lässt mitteilen“. Die Mitteilung benannte den Senatsrat Horst Korber, der sich mit Experten für Gespräche zur technischen Vorbereitung einer Besuchsregelung am 10. bzw. 11. Dezember 1963 zur Verfügung halte.[99] Dr. Schiebold als Überbringer der Mitteilung wurde durch ein an ihn persönlich gerichtetes

[99] Vgl. Kunze, S. 86 – 90.

Ermächtigungsschreiben der Senatskanzlei mit der Unterschrift des CdS (In Vertretung) ausgewiesen.

Das Antwortschreiben vom Büro Abusch am folgenden Tag benannte den Staatssekretär Erich Wendt aus dem Kultusministerium der DDR als Unterhändler. Damit trug Ostberlin dem Hinweis des Senats Rechnung, keinesfalls mit Vertretern des DDR-Außenministeriums oder anderen politischen Ministerien Gespräche führen zu wollen. Die Gespräche sollten am 12. Dezember 1963 beginnen und abwechselnd in Ostberlin und Westberlin geführt werden. Die bestätigende und zustimmende Antwort des Senats erfolgte auf dem gleichen Wege.[100]

II. Ausgangspositionen und Verhandlungsziele, Organisation und Leitung der Gespräche

1. Vorbereitungen auf Senatsseite

In Westberlin existierten zwei Einrichtungen, die im Besonderen für die aus der Teilung der Stadt herrührenden Probleme zuständig waren. Das 1952 eingerichtete Büro für Gesamtberliner Fragen war Bürgermeister Amrehn (CDU) unterstellt und befasste sich mit den politischen und humanitären Fragen. Politische Kontakte zur anderen Seite hatte es aber nicht. Für Zusammenkünfte mit Bediensteten der Ostberliner Stadtverwaltung zwecks Regelung technischer und organisatorischer Fragen war der Senator für Verkehr und Betriebe verantwortlich. Diese Aufgaben wurden von dazu beauftragten Mitarbeitern der Senatsverwaltung wahrgenommen, die als so genannte Technische Kontaktbeauftragte fungierten. Politische Funktionen hatten die Kontaktbeauftragten nicht.

Nach der Wahl im Februar 1963 ging der neu gebildete SPD/FDP-Senat daran, die Senatskanzlei verstärkt mit den politischen Aufgaben zu betrauen, die das Außenverhältnis Berlins - insbesondere das Verhältnis zum Bund und zur DDR - betrafen. Dazu bildete der CdS Spangenberg innerhalb der Abteilung I eine Arbeitsgruppe B, deren Leitung Regierungs-

[100] Vgl. Alisch, S. 52/53.

direktor Horst Korber übertragen wurde. Das Büro für Gesamtberliner Fragen wurde in die Arbeitsgruppe integriert. Außerdem konnte Bundessenator Schütz bewogen werden, sein Berliner Büro mit den Beschäftigten in die Senatskanzlei einzubringen.[101]

Auf diese Weise konnte die Berliner Regierung im Frühjahr 1963 in der Senatskanzlei einen kleinen Stab von qualifizierten Beamten bilden, die mit den politischen und organisatorischen Problemen des Verhältnisses zur Ostberliner Regierung vertraut waren und entsprechende Erfahrungen besaßen. Seit April befasste sich dieser Stab unter Horst Korber mit den Fragen der Deutschland- und Berlinpolitik und im Besonderen mit dem Passierscheinproblem. Im Sommer 1963 berief Regierungssprecher Egon Bahr diese Beamten zu einer vertraulichen Klausurtagung in ein Haus auf der Insel Schwanenwerder ein. Dort informierte er die Teilnehmer über die Absichten der Regierung, mit der Ostberliner Seite Kontakte aufzunehmen und falls möglich Gespräche über Besuchsmöglichkeiten in Ostberlin für Westberliner zu führen. Bei der Erörterung dieser Fragen waren die Ansichten geteilt. Insbesondere der Leiter der Abteilung, Korber, hatte starke Bedenken, erwies sich jedoch in allen Fragen als besonders sachkundig. Die Arbeitsgruppe bekam den Auftrag, ein Arbeitspapier über mögliche Kontakte mit Ostberlin zu erstellen und Empfehlungen zu geben. Nach Bahr sei es bei den Gesprächen darum gegangen, den Rechtsstandpunkt des Senats mit der Realität in Einklang zu bringen. Das sei nur möglich gewesen, wenn man sich auf das humanitäre Ziel konzentrierte, ungeachtet der politischen und rechtlichen Positionen. Wegen seiner besonderen Sachkunde empfahl Bahr Korber als Delegationsleiter für eine mögliche Verhandlungsdelegation.[102]/[103]

---

[101] Vgl. Kunze, S. 103 – 105. Kunze hatte an dieser Organisation maßgeblich mitgewirkt. Als Referatsleiter in der Senatskanzlei war er ab Februar 1964 für den Verkehr und die Verbindungen nach Ostberlin und in die DDR zuständig, außerdem für die Kontakte zur Alliierten Kommandantur.

[102] Bahr, Egon, Zu meiner Zeit, München 1996, S. 161/162.

102 Horst Korber stammte aus einer sozialdemokratischen Familie, die im thüringischen Stadtroda beheimatet war. Auf Grund der Zwangsvereinigung von KDP und SPD und der immer gefährlicher werdenden Lage der SPD-Mitglieder in Ostdeutschland mussten Korber und sein Vater in den Westen fliehen, während die Mutter in Stadtroda zurückblieb. Korber sollte seine Mutter bis zu ihrem Tode nicht wieder sehen. Nach einer juristischen Staatsausbildung und Tätigkeit als Richter am Landgericht in Berlin wechselte Korber in den höheren Verwaltungsdienst des Landes. Er wurde persönlicher Referent des Senators für Bundesangelegenheiten Dr. Klein und anschließend dessen Berliner Dienststellenleiter. 1963 wechselte er als Senatsrat in die Senatskanzlei. Als Jurist hatte Korber nicht nur umfassende Kenntnis der politischen sondern auch der rechtlichen Grundlagen des Status von Westberlin. Aus seiner Tätigkeit als Richter und Verwaltungsbeamter besaß er Erfahrung in Verhandlungen. Vgl. Kunze, S. 107 - 109.

Diese Empfehlung Bahrs erwies sich dann schon bei Beginn der Gespräche als optimale Lösung des Problems, denn Korber war als Jurist und auf Grund seiner langjährigen Tätigkeit beim Senator für Bundesangelegenheiten und dann in der Senatskanzlei so umfassend mit den bei den Verhandlungen anstehenden Fragen vertraut, dass er – jedenfalls bei den Gesprächen zur ersten Vereinbarung – keiner schriftlichen Weisung bedurfte. Weisungen erhielt er in der Regel mündlich bei den Gesprächen während seiner Berichterstattung nach den Verhandlungen durch Brandt und seine politische Führungsspitze. - Seine Vorschläge zu Texten für Erklärungen und Vereinbarungen und seine Lagebeurteilungen verfasste er immer auch schriftlich. - Korber nahm häufig an Sondersitzungen des Senats teil wenn Passierscheinfragen behandelt wurden, oder er wurde zu den Gesprächen im kleinen Kreis um Willy Brandt hinzugezogen. Als positiv erwies sich auch seine politische Nähe zu Willy Brandt, dessen Gedankengänge in Bezug auf die Berliner Situation ihm vertraut waren.[104]

Korber ging mit einer klaren Zielrichtung in die Gespräche. Ein möglichst großer Kreis von Westberlinern sollte die Möglichkeit zu Verwandtenbesuchen in Ostberlin erhalten. Bei Erfolg einer solchen Aktion könnte man sodann die Besuche zu einer Dauereinrichtung ausweiten bis hin zu Besuchsmöglichkeiten im Stadtumland.[105]

Generell ging es um den Versuch, die Freizügigkeit der Berliner zumindest teilweise wiederherzustellen. Dabei waren politische Zugeständnisse des Senats an die andere Seite, die auf eine Anerkennung der DDR oder eine Bestätigung der Drei-Staaten-Theorie hinausliefen, strikt zu vermeiden. Anzustreben war eine einfache Verwaltungsübereinkunft ohne Austausch von Vollmachten. Wenn eine zweiseitige schriftliche Übereinkunft hingenommen werden musste, sollte diese weder nach Form oder Inhalt den Charakter einer zwischenstaatlichen Vereinbarung aufweisen. Bei der praktischen Durchführung der Besuche waren Hoheitsakte der DDR in Westberlin auszuschließen. Die Passierscheinstellen mussten unter Westberliner Verwaltungshoheit stehen.

---

[104] Korber hatte 1957 bereits an einer Dokumentation Brandts mitgearbeitet. Willy Brandt, Von Bonn nach Berlin. Eine Dokumentation zur Hauptstadtfrage. In Zusammenarbeit mit Dr. jur. Otto Uhlitz, Regierungsrat, und Horst Korber, Regierungsrat, Berlin 1957.

[105] Viele Westberliner hatten nicht im Osten Berlins sondern im Stadtumland Verwandtschaft.

2. Die personelle und sachliche Organisation der Gespräche und das Problem der Geheimhaltung

Die Anzahl der unmittelbar und mittelbar an den Gesprächen beteiligten Personen war klein. Sie umfasste die Regierungsspitze mit Brandt, Bahr, Albertz und Schütz und die Beamten aus der Arbeitsgruppe B in der Senatskanzlei, sowie aus der Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe und der Senatsverwaltung für Inneres.[106] Hinzu kam der CdS, der ebenfalls über alle Vorgänge informiert sein musste.[107] Alle Beteiligten waren aber nicht nur in die Gespräche sondern auch in die Organisation der Besuchsabwicklung eingebunden.[108] Albertz hatte eine doppelte Funktion - als Bürgermeister in Vertretung Brandts bei dessen Abwesenheit und als Leiter der Senatsverwaltung für Inneres. Die Gespräche wurden in der Regel von Korber als Verhandlungsleiter und einem häufig auch zwei weiteren Senatsbeamten geführt. Unmittelbar nach dem Ende jedes Gesprächs erstattete Korber bei Brandt Bericht, während einer der weiteren am Gespräch beteiligten Beamten sich um das Gesprächsprotokoll kümmern musste.

Die Gespräche wurden von beiden Seiten protokolliert. Eine gegenseitige Abstimmung und ein Austausch der Protokolle fanden nicht statt. Die Ostberliner Gruppe verfügte über eine Protokollantin, während in der Senatsgruppe ein Senatsbeamter das Protokoll führen musste. Einige Beamte beherrschten Kurzschrift.[109]

Die Originalprotokolle sind handschriftlich verfasst. Sie wurden entweder bereits während des Gesprächs aufgesetzt oder an Hand von Gesprächsnotizen in den Pausen und bei Gesprächsende vervollständigt. Nach der Rückkehr in die Senatskanzlei erfolgte die Vervielfältigung über Schreibmaschine. Dabei wurden nur soviel Exemplare gefertigt, wie der

---

[106] Diese beiden Senatsverwaltungen waren fachlich an der Organisation der Passierscheinbesuche beteiligt.
[107] Spangenberg hatte 1963 Kontakt zu dem ihm aus Studienzeiten bekannten Hermann von Berg, dem Leiter der Abteilung Internationale Verbindungen beim Presseamt des Vorsitzenden des Ministerrates der DDR. Vgl. Alisch, S. 36.
[108] Dies betraf z. B. die ‚technischen Gespräche' während der Besuchsabwicklung und die Gespräche, die den Betrieb der ‚Härtefallstelle' berührten.
[109] Siehe Kunze, S. 107, 109, 139/140.

Verteilerschlüssel vorsah.[110] Die Protokollabschriften leitete die Kanzlei umgehend an die Empfänger weiter. Das Originalprotokoll gelangte in die Akten der Senatskanzlei. Die Protokolle der Gespräche zur ersten und zweiten Vereinbarung sind mit dem Verschlussgrad VS-Geheim versehen.[111] Bei den Protokollen der nachfolgenden Gespräche wurde der Verschlussgrad auf VS-Vertraulich herabgesetzt.

Mit diesen Maßnahmen genügte der Senat zum einen seiner Informationspflicht gegenüber der Bundesregierung und den Alliierten. Allein aus diesem Grund war größtmögliche Genauigkeit bei der Protokollierung der Gespräche unabdingbar.[112] Zum anderen hatte man bei den Gesprächen Vertraulichkeit vereinbart und war daher um strikte Geheimhaltung bemüht. Auf einen Bruch dieser Geheimhaltung reagierte die andere Seite äußerst empfindlich. Außerdem diente diese Abschirmung dem Erfolg der Passierscheinpolitik selbst. Der Senat konnte es nicht riskieren, dass Einzelheiten aus den Protokollen ohne sein Wollen an die Öffentlichkeit gelangten.

Für die Gespräche war vereinbart, dass diese wechselweise in Westberlin und Ostberlin stattfinden sollten.

Die Regelung und Steuerung der Gespräche erfolgte durch den Berliner Senat, der zu diesem Zweck Sondersitzungen abhielt. Grundlage der Entscheidung waren in der Regel der mündliche Vortrag des Verhandlungsführers und das Gesprächsprotokoll sowie die bei den Verhandlungen ausgetauschten schriftlichen Unterlagen. Im Dezember 1963 mussten die Sitzungen täglich in den Abendstunden stattfinden, da die Gespräche schon am folgenden Tag fortgesetzt wurden.[113] Bei den Gesprächen zu den weiteren Vereinbarungen entfiel dieser Zeitdruck. Ab 1964 übte die Bundesregierung einen starken Einfluss auf die Gespräche aus. Die letzte Entscheidung über die Führung der Gespräche hatte bis zum Ende immer jedoch der Senat.

---

[110] RBm (einmal), Bm (einmal), CdS (einmal), Senatsrat Korber (einmal), Bundessenator Schütz (zweimal), Alliierte Verbindungsoffiziere (dreimal), Staatssekretär von Eckardt (einmal); LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 33.

[111] Mit diesem Verschlussgrad waren auch alle zwischen der Berliner Regierung und dem in Bonn befindlichen Bundessenator Schütz ausgetauschten Fernschreiben gekennzeichnet.

[112] Kunze, S. 139.

[113] Zu diesen Sitzungen lagen die Gesprächsprotokolle wegen des Zeitdrucks häufig noch nicht vor. Vgl. Kunze, S. 105.

3. Personelle und sachliche Organisation der Gesprächsführung auf Ostberliner Seite

Seit 1963 existierten für alle mit Westberlin zusammenhängenden Fragen in der Regierung der DDR zwei „Arbeitsgruppen Westberlin“, und zwar sowohl im MfAA als auch bei der Außenpolitischen Kommission des Politbüros. Im MfAA gab es zudem eine „Abteilung Rechts- und Vertragswesen – Sektion Westberlin“, die von Dr. Michael Kohl geleitet wurde. Diese Gremien hatten die Aufgabe, die Politik der DDR in der Westberlin-Frage zu planen und zu entwerfen. Als Zielbestimmung galten zu dieser Zeit vor allem Maßnahmen zur Förderung der ‚Eigenständigkeit' Westberlins. Dazu gehörten:

- Darstellung der ‚anormalen Lage' Westberlins in der Ostberliner Argumentation und Propaganda
- Trennung der Stadt von ihren Bindungen an die Bundesrepublik
- Politische Trennung und Entfremdung der Berliner Bevölkerung vom Senat
- Schaffung und Förderung von Widersprüchen zwischen Bonn, den Westmächten und dem Senat von Berlin in den Fragen der Normalisierung der Lage der Stadt
- Popularisierung und Durchsetzung der Freistadt-Forderung

Bereits 1961 war das MfAA der Ansicht, dass der Partner des Westberliner Senats nicht der Magistrat von Groß-Berlin sondern nur die Regierung der DDR sein könnte.

In der Frage der Kontakte und dann der Verhandlungen mit dem Senat war jedoch das Politbüro stets das Entscheidungsorgan. Der Ministerrat musste dahinter zurückstehen. Das MfAA hatte zu jeder Verhandlung ‚Verhandlungsdirektiven' zu erarbeiten und dem Politbüro vorzulegen. Diese Zuarbeit mit Direktiven und Vereinbarungsentwürfen oblag Michael Kohl und Gerhart Herder im MfAA. Die politische Verantwortung gegenüber dem Politbüro hatte Willi Stoph. Das MfAA lieferte dem Politbüro auch die Gesprächsprotokolle mit einer entsprechenden Wertung der Ergebnisse und den Termin für das nächste Gespräch.

Bei den Verhandlungen im Dezember 1963 stand das Politbüro unter dem gleichen Zeitdruck wie der Senat. Deshalb trug Stoph in der Regel sogleich nach dem Gespräch dem Politbüro Verlauf und Ergebnisse mündlich vor, wobei er von Wendt bzw. von Kohl unterstützt wurde. Auch die Beschlussfassung erfolgte mündlich. Während der laufenden Verhandlungen hielt das Politbüro sechs Sitzungen (davon vier Außerordentliche) ab. Einziger Tagesordnungspunkt waren stets die Passierscheinvereinbarungen.[114]

4. Die Verhandlungsdirektiven

Es wurden drei Direktiven erstellt, an deren Ausarbeitung Kohl zusammen mit Herder bzw. allein beteiligt war. In der ersten waren noch Forderungen an den Senat enthalten, die dann in den Gesprächen mit Wendt nicht mehr auftauchten, auf die Kohl aber, als er selbst Verhandlungsführer wurde, wieder zurückkam.[115] Die zweite Direktive enthielt dann bereits Gesichtspunkte, die in den Verhandlungen eine große Rolle spielten. Die Verhandlungsebene sollte die Stellung Westberlins als „selbstständige politische Einheit“ betonen. Daher bestand Wendt hartnäckig auf einer Unterzeichnungsvollmacht Korbers durch Brandt als Endverantwortlichen. In der letzten von Kohl selbst aufgestellten Direktive wurde der Schwerpunkt auf die Betonung des zwischenstaatlichen Charakters der Vereinbarung gelegt. Das sollte in Bezeichnungen wie ‚Hauptstadt der DDR’, ‚Bevollmächtigte beider Seiten’ oder ‚Protokoll’ zum Ausdruck kommen.[116]

Der von Abusch als Verhandlungsleiter benannte Erich Wendt, Jahrgang 1902, gehörte seit 1920 der KPD an und war bis 1931 in kommunistischen Buchhandlungen und Verlagen tätig, bis er dann in die UdSSR emigrierte. Nach seiner Rückkehr nach Berlin 1947 machte Wendt seinen Weg in der SED als Leiter des Ostberliner Aufbau-Verlages und ab

[114] Vgl. Kunze, S. 103.
[115] Z. B. Anerkennung der DDR-Rechte auf Reichsbahngelände, Unterlassung von Bundestags- und Bundesratssitzungen in Berlin, Einstellung der Hetze von RIAS und SFB gegen die DDR, Beendigung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR.
[116] Kunze, S. 92 – 94.

1954 als Leiter der Lenin-Abteilung im Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED. 1957 wurde er zum 1. Stellvertreter des Kulturministers der DDR ernannt. Wendt kannte Ulbricht aus seiner Emigrationszeit in Moskau. Während Wendts Deportation ab 1941 lernte Ulbricht dessen Frau kennen, die er später in Deutschland heiratete. Von Berg schilderte Wendt als Mann, der „sehr souverän agierte“. [117]

Zweites Kapitel

I. Vorbemerkungen

Die Gespräche zur ersten Vereinbarung nehmen eine Sonderstellung ein, weil sie unter großem Zeitdruck stattfanden und Bundesregierung und Alliierte keine Möglichkeit hatten, auf die Gespräche einzuwirken.

Mangelnde Erfahrung und Fehleinschätzungen bei der Organisation der Besuchsabwicklung führten zu empfindlichen Mängeln, unter denen die Bevölkerung zu leiden hatte. Diese Mängel traten bei den nachfolgenden Besuchsaktionen nicht mehr auf.

II. Der Verlauf der Passierscheingespräche bis zum Beginn der öffentlichen Kampagne Ostberlins

1. Die Gespräche am 12.12.1963

Das erste Gespräch fand in Ostberlin im „Haus der Ministerien“ statt, dem ehemaligen Reichsluftfahrtministerium des Dritten Reiches, in der Wilhelmstraße/Ecke Leipziger Straße im Stadtbezirk Mitte. Dazu mussten Korber und seine Gruppe über den Grenzübergang Invalidenstraße einreisen. Der Weg über den Übergang Friedrichstraße wäre kürzer gewesen, aber dieser war nur für Personal der Alliierten und für Ausländer

[117] Berg, Hermann von, Vorbeugende Unterwerfung. Politik im realen Sozialismus, München 1988, S. 159.

vorgesehen und Ostberlin machte auch für Senatsmitglieder keine Ausnahme. Der Übergang Invalidenstraße befand sich in einer auch heute noch relativ unbewohnten Gegend Berlins. Nördlich der Invalidenstraße liegen die Gleisanlagen des damals stillgelegten Lehrter Bahnhofes, südlich der Straße liegt der Humboldthafen. Zudem verläuft die Bezirksgrenze des Westberliner Bezirks Wedding als Sektorengrenze an einem vom Humboldthafen nach Norden verlaufenden Schifffahrtskanal. Die Invalidenstraße überquert den Kanal auf einer kleinen Brücke, der Sandkrugbrücke, und an dieser Brücke befand sich der Grenzübergang. Diese Szenerie kam dem Bestreben beider Seiten nach möglichst wenig Öffentlichkeit entgegen und außerdem war es für Ostberlin relativ einfach gewesen, diesen Grenzübergang zu „sichern“ und abzuschirmen. Hinter dem Grenzübergang, den die Gruppe ohne Kontrolle passierte, wurde sie von einem Ostberliner Wagen erwartet, der das Westberliner Fahrzeug zum „Haus der Ministerien“ geleitete. Dann wurden Korber und seine Begleiter durch den Eingang Leipziger Straße ins Haus geführt.

Staatssekretär Erich Wendt stellte nach der Begrüßung zunächst seine Gesprächsgruppe vor:
Herrn Saalfeld, Rechtsabteilung des Ministerrates der DDR,
Herrn Reuther, Abt. für Pass- und Meldewesen beim Ministerium des Innern,
Herrn Mattisek, Persönlicher Referent des Staatssekretärs Wendt,
Frau Feix, Büro des Ministerrats der DDR,
und verlas dann eine von Abusch unterzeichnete Vollmacht, die ihn zu Verhandlungen zwischen der Regierung der DDR und dem Senat berechtige. Er bot Korber einen Austausch ihrer Vollmachten an, was dieser ablehnte, da an einer Bevollmächtigung beider Seiten kein Zweifel bestehen könne. Wendt widersprach nicht. Wendts weiterer Vorschlag, gegenseitig abgestimmte Verhandlungsprotokolle zu erstellen, hielt Korber für nicht erforderlich. Eine Vereinbarung darüber wurde nicht getroffen.

Wendt führte dann aus, dass es seiner Regierung ausschließlich um die „Milderung der menschlichen Härten“ gehe und keine Verbindung der Passierscheinfrage mit „grundsätzlichen politischen Erwägungen“ beabsichtigt sei. Er deutete die Bereitschaft seiner Regierung an, eine

„anfängliche Einigung auszuweiten“, wobei man nach einem Stufenplan in Stufen von eins bis zehn vorgehen könnte.

Korber verhielt sich auch zu diesem Vorschlag ablehnend, da ihm von einem Stufenplan nichts bekannt sei und die Gespräche auf Erörterungen zur Passierscheinfrage beschränkt seien.[118] Die Verhandlungen sollten auf die dadurch vorgegebene Größenordnung abgestimmt werden. Zu lösen sei nur das Problem des Besuchs von ca. 800 000 Berlinern, also täglich rund 40 000, und dazu erbitte er Vorschläge.

Dazu sagte Wendt, dass für seine Regierung grundsätzlich nur Passierscheinstellen in Westberlin und nicht in Grenznähe in Frage kämen. In den Bezirken Westberlins sollten Passierscheinstellen eingerichtet werden, die mit Personal aus Ostberlin besetzt werden. Diese Stellen würden Anträge auf Passierscheine entgegen nehmen und nach Ostberlin weiterleiten. Dort würden die Anträge geprüft, über ihre Genehmigung entschieden und am darauf folgenden Tag zur Ausgabe an die Passierscheinstellen zurückgesandt. Hoheitliches Handeln fände somit in Ostberlin statt. Korber wandte ein, dass der Einsatz von Ostberliner Personal nicht erforderlich sei. Die genannten Arbeiten könnten auch Westberliner Verwaltungsangehörige erledigen.[119]

Diesen Einwand Korbers wies Wendt sofort energisch zurück. Das gesamte Verfahren müsse grundsätzlich in einer Hand liegen. Als Grenzübergänge nannte er Chausseestraße, Invalidenstraße, Sonnenallee, Oberbaumbrücke (nur Fußgänger) und Bahnhof Friedrichstraße (nur S-Bahnbenutzer). Korber bat darum, die Öffnung der am 13.08.1961 geschlossenen Übergänge zu erwägen und weiterhin an Übergangsmöglichkeiten über U-Bahn- bzw. S-Bahnstationen zu denken. Im Einzelnen nannte er die Öffnung des Übergangs Waltersdorfer Chaussee.[120]

Wendt sagte die Prüfung dieser Anregungen zu. Als nächsten Punkt erörterte man den Umfang der Besuchsberechtigten. Es konnte noch

[118] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 2.
[119] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 3.
[120] Die Öffnung des Übergangs Waltersdorfer Chaussee muss als „Versuchsballon“ Korbers gesehen werden, denn die Straße führte ins Berliner Umland. Die Öffnung eines solchen Übergangs lag kaum im Bereich des Möglichen und es muss offen bleiben, ob Wendt sich der Bedeutung dieses Vorschlags sofort bewusst war. (Jedenfalls sagte er eine Prüfung zu.) Andererseits konnte der Vorschlag auch einen impliziten Hinweis auf den Umstand geben, dass ein größerer Teil der Westberliner Verwandtschaft nicht in Ostberlin sondern im Berliner Umland wohnte.

keine endgültige Klarheit erzielt werden. Zu den Kontrollen an den Übergängen sagte Wendt, dass es sich um die in vielen Ländern üblichen Kontrollen handle. An eine Leibesvisitation sei nicht gedacht. Die Kontrollen begründete er mit dem Hinweis auf „Schieber- und Spekulantentum“.[121] Wendt stellte dann sinngemäß noch folgende Fragen:

- Wie können die Antragsannahme- und Passierscheinausgabestellen gesichert werden?
- Kann gewährleistet werden, dass an der Grenze während der Zeit, in der Passierscheine ausgegeben werden, keinerlei Unruhe entsteht?
- Kann gewährleistet werden, dass an der Grenze keine Hetzkampagne betrieben wird?
- Wie soll das Ergebnis der Verhandlungen festgehalten werden?
- In welcher Weise soll ein positives Verhandlungsergebnis bekannt gegeben werden? Soll hierüber eine gemeinsame Erklärung oder sollen getrennt gleich lautende Erklärungen abgegeben werden? [122]

Beim Punkt Öffnungszeiten der Passierscheinstellen bemängelte Korber, dass der Zeitraum 9.00 bis 13.00 Uhr zu kurz und für Berufstätige extrem ungünstig sei, außerdem lasse die BK/O(61)11 dem Senat nur wenig Spielraum. Wendt ging auf die Frage der Öffnungszeiten noch nicht konkret ein, betonte aber, dass seine Regierung die Passierscheinfrage „zu einem guten Ende“ führen wolle. In Bezug auf die Ostberliner Bediensteten in den Passierscheinstellen führte er weiter aus, dass es seiner Seite nicht auf den Beruf der Personen ankomme sondern auf ihre Eignung. Es könnten auch Postbeamte sein.

Abschließend schlug Wendt ein zweites Treffen für den 13.12.63 im Rathaus Schöneberg vor, Korber dagegen meinte, dass man sich wegen der Knappheit der bis Weihnachten zur Verfügung stehenden Zeit bereits um 18.00 Uhr erneut treffen sollte, und nannte als Ort das Dienstgebäude des Senators für Verkehr und Betriebe. Als der überraschte Wendt nach den Gründen fragte, erläuterte Korber, dass an diesem Ort die Vertraulichkeit der Gespräche besser gewahrt sei als im Rathaus Schöneberg. Das Gebäude befand sich in der Fasanenstraße 7/8, einer Nebenstraße

[121] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 4/5.
[122] LAB B Rep 002 Nr. 11766, ebda.

des Kurfürstendamms im Bezirk Charlottenburg und in einiger Entfernung vom Rathaus Schöneberg.[123] Nach einer Rücksprache mit seinen Vorgesetzten akzeptierte Wendt schließlich sowohl Zeitpunkt als auch Ort des Treffens.[124]

Im zweiten Gespräch am Abend des gleichen Tages, in dem die Verhandlungsatmosphäre bereits wesentlich gelöster war, wurde die zügige Klärung der Sachfragen in Bezug auf den organisatorisch-technischen Ablauf der Besuche fortgesetzt. Wendt spezifizierte den Kreis der nach Ansicht Ostberlins Besuchsberechtigten[125], schloss aber Verlobte aus, da diese Personengruppe kaum überprüfbar sei. Es sei nicht beabsichtigt, Hoheitsakte auf Westberliner Gebiet auszuüben. Man habe den Wunsch der Westberliner Seite, Westberliner Bedienstete tätig werden zu lassen, nochmals überprüft, sei jedoch nach wie vor der Ansicht, dass das gesamte Verfahren in einer Hand bleiben müsse. Gegen den Einsatz von Postangestellten aus Ostberlin (PAng (Ost)) bestünden keine Bedenken. Zum Antragsverfahren sagte er, dass der Besucher ein Antragsformular ausfüllen und in der Passierscheinstelle abgeben müsse. Die eingegangenen Anträge würden nach Ostberlin weitergeleitet, dort geprüft und am nächsten Tag wieder nach Westberlin zur Aushändigung zurückgeleitet. Der annehmende PAng (Ost) würde jedoch keine Vorkontrolle bzw. Vorentscheidung treffen.[126]

Korber stellte fest, dass die Beschriftung der Passierscheinstellen Sache des Senats sei. Hausherr in den Passierscheinstellen sei die Landespostdirektion Berlin. Er wies darauf hin, dass die Annahmestellen dem Ansturm sicher nicht gewachsen sein würden, und schlug je eine Annahmestelle pro Bezirk vor. Hierzu gab Wendt sein Einverständnis und meinte, dass er in diesem Fall ohne vorherige Abstimmung mit seiner Seite entscheiden könne. Korber schränkte ein, dass es wegen des zu erwartenden Weihnachtsverkehrs nicht möglich sein werde, die Passierscheinstellen in Postämtern einzurichten. Da Schulferien seien, habe man zu

[123] Damit wurde betont, dass es sich bei den Gesprächen grundsätzlich um verkehrs- und verwaltungstechnische Fragen handeln würde. Auch die vom Senat für den Kontakt mit Ostberlin bestimmten Technischen Kontaktbeauftragten unterstanden diesem Dienstbereich.
[124] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 6/7.
[125] Eltern, Kinder, Großeltern, Enkel, Geschwister, Tanten und Onkel, Nichten und Neffen, LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 10.
[126] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 11.

diesem Zweck in jedem Westberliner Bezirk eine Turnhalle ausgewählt. Die Liste mit den Adressen der Turnhallen würde alsbald vorgelegt. Wendt akzeptierte auch diese Regelung, sagte aber, dass er Kostenübernahme von der westlichen Seite erwarte.[127]

Über die Zahl der einzusetzenden PAng (Ost) hatte Ostberlin noch keine Festlegung getroffen. Für den Transport der ausgefüllten Anträge zum Grenzübergang und den Transport der Passierscheine am anderen Tag vom Grenzübergang zu den Passierscheinstellen einigte man sich auf Fahrzeuge der Landespostdirektion Berlin samt Fahrer. Die Fahrzeuge sollten jedoch außer der postalischen keine weitere Beschriftung tragen. Die Frage der Dauer der Besuchsberechtigung konnte noch nicht abschließend geklärt werden. Zum Antrag Korbers nach Öffnung des Übergangs Waltersdorfer Chaussee sagte Wendt, dass dies nicht möglich sei, da der Übergang nach Potsdam und nicht nach Ostberlin führen würde.[128] Weiterhin einigte man sich auf eine Verschiebung der Passierscheinaktion auf 16.12.1963 – 05.01.1964.[129] Letzte Anträge müssten am 03.01.1964 gestellt werden. Letzter Besuchstag wäre somit der 05.01.1964. Eine Unklarheit bestand noch darüber, bis zu welchem Lebensjahr Kinder im Ausweis der Eltern eingetragen würden bzw. ab wann sie einen eigenen Ausweis haben sollten.[130] ORR Lippok sagte Klärung bis zum nächsten Treffen zu.

Nachdem man somit die Details der organisatorisch-technischen Fragen bereits in groben Zügen festgelegt hatte, lenkte Wendt das Gespräch auf die Frage des formellen Rahmens der Vereinbarung und die Festlegung des Gesprächsergebnisses. Korber sagte dazu, er denke an die Ausfertigung eines Aktenvermerks durch beide Verhandlungsführer und die Unterzeichnung. Wendt meinte, dass dieses „schöne Ergebnis“ auch einen entsprechenden Rahmen haben müsse, er denke an die Unterzeichnung durch die Endverantwortlichen, d. h. entweder durch die Regierung der DDR und den Senat bzw. durch den Regierenden

[127] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 13.
[128] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S.15.
[129] Ein Grund für die Verschiebung wird im Protokoll nicht genannt. Es kann jedoch angenommen werden, dass beiden Seiten klar geworden war, dass ein Abschluss der Vereinbarung vor diesem Zeitpunkt nicht mehr zu realisieren sein würde.
[130] Diese Frage war bei der Antragstellung von Bedeutung, da man davon ausgehen konnte, dass viele Ehepaare mit Kindern z. B. bei den Großeltern Besuche machen wollten.

Bürgermeister und den Ministerpräsidenten. Als Korber diese Ausführungen sofort zurückwies, lenkte Wendt ein und sagte, es könnte auch möglich sein, an Stelle der Unterschrift des Endverantwortlichen die Unterschrift des Verhandlungsführers, der eine Bevollmächtigung des Endverantwortlichen vorweisen könne, zu akzeptieren. Seine, Wendts, Vollmacht gelte allerdings nur für die Durchführung der Verhandlungen. Korber ging auf diese Ausführungen Wendts nicht direkt ein, sondern äußerte sich zur Fixierung des Besprechungsergebnisses, dass dies mit der Bekanntgabe gleich lautender jedoch getrennt abzugebender Erklärungen geschehen könne. Die Erklärung würde vom Regierenden Bürgermeister abgegeben werden. Damit sei zweifelsfrei klar gestellt, dass der Regierende hinter dem Ergebnis der Gespräche stünde. Wendt begrüßte den Vorschlag der gleich lautenden Erklärungen, machte aber deutlich, dass damit die Frage der Unterzeichnung noch nicht geklärt sei.[131]

2. Das Ergebnis der Gespräche

Bereits nach den ersten Gesprächen wurde deutlich, dass man auf Senatsseite nur mit geringfügigen Erleichterungen für die Bevölkerung rechnen konnte. Was Wendt im Namen seiner Regierung angekündigt hatte, war ein Minimalprogramm, für das sogleich eine politische Gegenleistung eingefordert wurde. Korber hatte zwar das Problem der Verhandlungsvollmacht umgehen können[132], aber mit der Frage der Unterzeichnung des Protokolls hatte Wendt einen weiteren Hebel in der Hand, um auf die Bevollmächtigung durch den Endverantwortlichen, also Willy Brandt, rekurrieren zu können. Wendt hatte außerdem bereits erreicht, dass die Passierscheinstellen auf Westberliner Gebiet eingerichtet und mit Ostberliner Personal besetzt wurden. Der Kreis der Besuchsberechtigten

[131] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 17 – 18.
[132] Die Gründe für seine Verweigerungshaltung erläuterte Korber später in einem Leserbrief an den Tagesspiegel vom 01.09.64 auf Grund eines Kommentars dieser Zeitung. Er schrieb, dass ein Austausch von Vollmachten irgendwelcher Art nicht stattgefunden habe. Auch die Form der „dienstlichen Weisung“ zur Unterzeichnung des Protokolls sei bewusst gewählt worden, um erkenntlich werden zu lassen, dass es sich bei der Unterzeichnung des Protokolls nicht um einen zwischenstaatlichen Akt handeln würde. LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 120.

war auf einen engen Verwandtenkreis begrenzt. Cousinen/Cousins waren ausgeschlossen.

Korber konnte nur insofern ein gewisses Gegengewicht erreichen, indem er das Hausrecht in den Passierscheinstellen für die Landespostdirektion Berlin reklamierte. Ebenso sollten Fahrzeuge der LPD den Transport der Anträge und Passierscheine innerhalb Westberlins übernehmen. Auch die Beschriftung der Passierscheinstellen falle in die Zuständigkeit Westberlins. Das ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis Ostberlins, das in den Fragen Wendts zum Ausdruck kam, war wohl auch von der Unsicherheit darüber gespeist, wie die Westberliner auf die Passierscheinstellen und die Situation an den Grenzübergängen reagieren würden - der Mauerbau lag erst knapp zweieinhalb Jahre zurück. Gleichwohl konnte der Senat das Sicherheitsbedürfnis nicht vollständig ignorieren.

Wendts Formulierung von der „Milderung menschlicher Härten“ kann als implizites Eingeständnis der SED gesehen werden, dass der Mauerbau zu gravierenden menschlichen Problemen geführt hatte, die auch die SED nicht ignorieren konnte. Seine Versicherung, dass die DDR die Passierscheinfrage nicht mit „grundsätzlichen politischen Erwägungen“ in Verbindung bringen wolle, war sehr allgemein gehalten und hatte nur geringen Aussagewert. Niemand hatte schließlich erwartet, dass die DDR sogleich ihre Anerkennung einfordern würde.

3. Die Gespräche am 13.12.1963

Die Gespräche fanden verabredungsgemäß im „Haus der Ministerien“ statt.[133]

Lippok teilte zur Klärung der Frage vom Vortag mit, dass die eine Ausweispflicht maßgebende Grenze bei Kindern in Westberlin 16 Jahre betrüge. Wendt erläuterte, dass Ostberlin insgesamt 100 PAng (Ost) einsetzen wolle[134], und zwar acht Personen je Passierscheinstelle zuzüglich von

[133] Das Gespräch war von 16.30 – 19.00 Uhr offiziell unterbrochen. Es fanden in dieser Zeit aber Beratungen über technische Detailfragen statt. Dazu wurde ein gemeinsamer Entwurf über technische Sachregelungen als Arbeitsgrundlage erstellt.
[134] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 21.

zwei Transportbegleitern (die in den Westberliner Fahrzeugen mitfahren würden). Als Übergänge seien Sonnenallee, Invalidenstraße und Chausseestraße bestimmt. Darauf verlas Wendt den Wortlaut auf den Formularen der Anträge und Passierscheine. Korber protestierte scharf gegen die Bezeichnung „Demokratisches Berlin“ ungeachtet des Einwandes von Wendt, dass dieser Hinweis auch auf den Antragsformularen für Westdeutsche stünde. Die Passierscheine seien von 7.00 bis 24.00 Uhr desselben Tages gültig, für den 31.12.1963 könne eine Gültigkeit bis 01.01. 1964, 5.00 Uhr, erwogen werden.[135] Neben den Anträgen auf Passierscheine würden auch Waren- und Zahlungsmittelerklärungen ausgegeben. Dies sei ein an den Staatsgrenzen übliches Verfahren.

Über die Kennzeichnung der Passierscheinstellen wurde Einigung erzielt.[136] Auf die Frage von Korber, ob im Besuchszeitraum auch mehrmalige Besuche möglich seien, schloss Wendt dies nicht aus, bat jedoch, diese Möglichkeit nicht öffentlich zu verlautbaren.[137]

Nach einer Verhandlungspause, in der man ein gemeinsames Mittagessen eingenommen hatte (nur Lippok war während dieser Zeit in Westberlin), erklärte sich Wendt mit dem Wegfall der Bezeichnung „Demokratisches Berlin“ einverstanden und legte Korber den ersten Entwurf eines Übereinkommens vor (Anlage 1). Nachdem Korber den Entwurf eingesehen hatte, erklärte er ihn rundheraus für vollkommen unannehmbar. Das Papier hätte die Form eines Vertrages, der Senat denke aber bestenfalls an einen Aktenvermerk. Wendt betonte, dass seine Seite ein gemeinsames Papier sehen möchte, das von Brandt und Abusch unterzeichnet sei, mindestens aber von deren Vertreter, die eine von Brandt und Abusch unterschriebene Vollmacht vorweisen müssten.[138] Korber lehnte auch diesen Vorschlag wiederum kategorisch ab, da die abgestufte Unterschriftsformel nichts an dem Vertragscharakter des Papiers ändern würde. Außerdem sei er, Korber, auch ohne schriftliche Vollmacht ausreichend bevollmächtigt. Wendt gab zu erkennen, dass man

[135] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 22.
[136] Tagesaufenthaltsgenehmigungen – Anträge – Ausgabe, LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 23.
Bald darauf kam man überein, die Bezeichnung in Passierscheinstelle zu ändern. LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 21 – 25.
[137] Im ersten Besuchszeitraum machten die Berliner von dieser Möglichkeit zahlreichen Gebrauch.
[138] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 25.

ein gemeinsames Papier auch als Protokoll bezeichnen könnte. Man lege jedoch auf eine ausreichende Bevollmächtigung wert. Zur Unterschriftsformel skizzierte Wendt folgende Alternativen:

- Unterschrift von Wendt und Korber, basierend auf einer schriftlichen Abschlussvollmacht von Brandt und Abusch
- Unterschrift durch Korber, basierend auf einer schriftlichen Abschlussvollmacht des Chefs der Senatskanzlei (CdS) in Anwesenheit eines Westberliner Senatsmitgliedes

Da Korber auch auf diese Vorschläge ablehnend reagierte, kamen beide überein, die Gespräche zwecks Berichterstattung um 16.30 Uhr zu unterbrechen und um 20.00 Uhr am Besprechungsort in Westberlin fortzusetzen. Die Mitarbeiter blieben in Ostberlin, um ein Arbeitspapier über den Stand der Regelung der technischen Fragen zu erstellen.[139]

Anlage 1 Übereinkommen

Ungeachtet der notwendigen weitergehenden Regelung der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und Westberlin hat sich die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik bereit erklärt, für die Zeit vom 16. Dezember 1963 bis zum 5. Januar 1964 in Westberlin Ausgabestellen einzurichten, bei denen Westberliner Bürger Tagesaufenthaltsgenehmigungen für den Besuch ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR erhalten können.

Von dieser Möglichkeit können Bürger Westberlins Gebrauch machen, die zu Bürgern der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik in einem der nachfolgenden Verwandtschaftsverhältnisse stehen:

Eltern, Kinder, Großeltern, Enkel, Geschwister, Tanten und Onkel, Nichten und Neffen sowie Ehepartner dieses Personenkreises.

Voraussetzung für die Genehmigung eines Antrages zum Besuch der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik ist, daß der Antragsteller nicht gegen die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik verstoßen hat.

Im Ergebnis des schriftlichen Meinungsaustausches, der zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister, Herrn Willy Brandt, geführt wurde und den darauf basierenden Verhandlungen zwischen den bevollmächtigten Vertretern beider Seiten, Herrn Staatssekretär Erich Wendt und Herrn Senatsrat Korber, die in der Zeit vom 12. Dezember 1963 bis zum ... im Haus der Ministerien, Leipziger Straße, und im Haus des Senators für Verkehr und Betriebe, Fasanenstraße, stattgefunden haben, wurde folgendes Übereinkommen erzielt:

I. Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen

1. Für die Zeit vom 16. Dezember bis zum 4. Januar 1964 werden

..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
……..... , Straße .....
..... , Straße .....

[139] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 26 – 27.

....., Straße .....
....., Straße .....
....., Straße .....
....., Straße .....
....., Straße .....
Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen eingerichtet.
Die Ausgabestellen sind werktags von 13 – 18 Uhr geöffnet. Die Entgegennahme der Anträge kann in der Zeit vom 16. Dezember 1963 bis 3. Januar 1964 erfolgen. Die Ausgabe der Tagesaufenthaltsgenehmigungen erfolgt in der Zeit vom 17. Dezember 1963 bis zum 4. Januar 1964.
2. Die Ausgabestellen werden durch Schilder mit dem Aufdruck „Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen“ kenntlich gemacht.
3. Die Entgegennahme der Anträge auf Tagesaufenthaltsgenehmigungen und die Ausgabe der Tagesaufenthaltsgenehmigungen erfolgt durch Postangestellte der DDR. In den Ausgabestellen werden jeweils 4 bis 5 Postangestellte der DDR tätig sein.
4. Der Senat stellt angemessen eingerichtete geeignete Räumlichkeiten für die Ausgabestellen zur Verfügung und sorgt für Heizung, Strom, Reinigung usw.
5. Der Transport der Postangestellten der DDR sowie der Transport der Anträge und Tagsaufenthaltsgenehmigungen erfolgt auf dem Gebiet der Hauptstadt der DDR durch Kraftfahrzeuge der Regierung der DDR, auf dem Gebiet Westberlins durch Kraftfahrzeuge des Senats. Für die Transporte der Anträge und Tagesaufenthaltsgenehmigungen von und zu den Ausgabestellen stellt die DDR-Seite jeweils zwei Begleiter.
6. Für die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Kosten werden von der DDR-Seite die Leistungen übernommen, die sie zu bringen hat, und von Westberliner Seite für die Leistungen, die sie zu bringen hat.
II. Gewährleistungen der ungestörten Abwicklung der Tätigkeit der Ausgabestellen sowie des Besucherverkehrs.
1. Beide Seiten treffen alle Voraussetzungen für eine ungestörte Arbeit der Ausgabestellen und eine reibungslose Abwicklung des Besucherverkehrs.
2. Die Westberliner Seite trifft insbesondere in Grenznähe und bei den Ausgabestellen angemessene Sicherheitsvorkehrungen.
3. Die Westberliner Seite gewährleistet die persönliche Sicherheit der in den Ausgabestellen tätigen Postangestellten der DDR und der unter I. Ziffer 5 genannten Begleiter der Transporte.
4. Die Westberliner Seite gewährleistet, daß keine Eingriffe in die Arbeitsmaterialien der Ausgabestellen auf dem Transport und bei der Aufbewahrung in den Ausgabestellen erfolgen.
5. Jede gegen die Einrichtung und Tätigkeit der Ausgabestellen und gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtete Propaganda ist zu unterlassen.
III. Beilegung von Streitfragen.
Sollte es über die Ausführung oder Durchführung dieses Übereinkommens zu Meinungsverschiedenheiten kommen, so ist ihre Beilegung zwischen Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Korber zu beraten.

Berlin, den ... Dezember 1963

Für den Senat Für die Regierung der DDR[140]

Die Fortsetzung der Gespräche am 13.12.1963 um 20.00 Uhr in der Fasanenstraße brachte Übereinstimmung darüber, dass bei der

[140] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 31 – 34.

Durchführung der Besuche falls erforderlich technische Gespräche zwischen Lippok und Reuther arrangiert werden sollten und dass das Arbeitspapier noch überarbeitet werden müsse. Zu einer heftigen Auseinandersetzung kam es über die Frage der Sicherheitsgarantien für die Passierscheinstellen und die dort beschäftigen PAng (Ost), den ungestörten Zu- und Abgang des Personals und den Transport der Passierscheinunterlagen. Die Westseite verwahrte sich gegen die Unterstellung, dafür seien besondere Zusicherungen erforderlich. Die östliche Seite empörte sich über die Erwartung des Senats, dass Ostberlin die sichere Rückkehr aller Besucher garantierten sollte.

Wendt übergab sodann den zweiten Entwurf einer nunmehr mit Protokoll bezeichneten Vereinbarung (Anlage 2), der zu einer intensiven Auseinandersetzung führte. Die westliche Seite erklärte nachdrücklich, dass man nichts unterschreiben werde, was die „politisch-rechtlichen Grundlagen und Grundauffassungen“ ihrer Seite beeinträchtigen würde. Korber wurde konkret. Ostberlin werde niemals die Unterschrift unter eine Abmachung erhalten, in der die Anerkennung der DDR oder ihrer Drei-Staaten-Theorie implizit enthalten wäre. Wendt seinerseits bestand auf der Präambel des von ihm vorgelegten Protokolls als realistisch und unverzichtbar. [141] Dazu verlas er eine Erklärung: „Meine Regierung wünscht und es ist mein Auftrag, in dem zu vereinbarenden Protokoll klar festzuhalten:

- was die Grundlage der geführten Verhandlung ist, nämlich der Meinungsaustausch zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Herrn Willy Brandt
- wer die Verhandlungen geführt hat und von wem die Verhandlungsführer auf beiden Seiten bevollmächtigt wurden und schließlich, wo und wann die Verhandlungen geführt wurden.“

Hier wurde die Sitzung auf Wunsch Korbers für eine Beratung unterbrochen. Nach Rückkehr erklärte Korber, dass auch dieses Protokoll nicht unterschrieben werde; insbesondere die Unterschriftsformel, die

[141] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 42.

gegenüber dem ersten Entwurf unverändert war, sei völlig indiskutabel. Als Ausweg schlug er vor, die Ortsbezeichnungen zu „entpolitisieren“, und zwar entweder

a) durch rein geographische Angaben (z. B. „im westlichen Teil“) oder
b) durch eine Nennung der Verwaltungs- und Stadtbezirke immer dann, wenn zwischen Ost- bzw. Westberlin unterschieden werden muss.

Außerdem unterbreitete Korber einen Vorschlag der Westseite für die Formulierung der Präambel (Anlage 3). Nach einer Beratung der Ostberliner Delegation wurde die Debatte ohne Annäherung der Standpunkte bis ca. 01.30 Uhr weitergeführt.[142]

Anlage 2 Protokoll

Im Ergebnis eines schriftlichen Meinungsaustausches, der zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister, Herrn Willy Brandt, geführt wurde und im Ergebnis der darauf basierenden Verhandlungen zwischen den bevollmächtigten Vertretern beider Seiten, Herrn Staatssekretär Erich Wendt und Herrn Senatsrat Korber, die in der Zeit vom 12. bis 13. Dezember 1963 im Haus der Ministerien, Leipziger Straße, und im Haus des Senators für Verkehr und Betriebe, Fasanenstraße, stattgefunden haben, wurde folgendes Übereinkommen erzielt:

I. Ausgabe von Tagesaufenthaltsgenehmigungen

1. Für die Zeit vom 16. Dezember 1963 bis zum 5. Januar 1964 werden (von der Deutschen Demokratischen Republik) in Westberlin Tagesaufenthaltsgenehmigungen an Westberliner (Bürger) - handschriftlich: *Einwohner-* zum Besuch ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR ausgegeben.
2. Von dieser Möglichkeit können Bürger Westberlins Gebrauch machen, die zu Bürgern der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik in einem der nachfolgenden Verwandtschaftsverhältnisse stehen: Eltern, Kinder, Großeltern, Enkel, Geschwister, Tanten und Onkel, Nichten und Neffen sowie Ehepartner dieses Personenkreises.
3. Voraussetzung für die Genehmigung eines Antrags zum Besuch der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik ist, daß der Antragsteller nicht gegen die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik verstoßen hat.

II. Einrichtung von Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen

1. Für die Zeit vom 16. Dezember 1963 bis 4. Januar 1964 werden in
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....
..... , Straße .....

[142] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 43 – 44.

....., Straße .....
....., Straße .....
Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen eingerichtet. Die Ausgabestellen sind werktags von 13 – 18 Uhr geöffnet. Die Entgegennahme der Anträge erfolgt in der Zeit vom 16. Dezember 1963 bis 3. Januar 1964.
2. Die Ausgabestellen werden durch Schilder mit dem Aufdruck „Ausgabestellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen“ kenntlich gemacht.
3. Die Entgegennahme der Anträge auf Tagesaufenthaltsgenehmigungen und die Ausgabe der Tagesaufenthaltsgenehmigungen erfolgt durch Postangestellte der DDR - *In den Ausgabestellen werden jeweils 4 bis 5 Postangestellte tätig sein.* – im Entwurf bereits durchgestrichen
4. Der Senat stellt angemessen eingerichtete, geeignete Räumlichkeiten für die Ausgabestellen zur Verfügung und sorgt für Heizung, Reinigung, Strom usw.
5. Der Transport der Postangestellten der DDR sowie der Transport der Anträge auf Tagesaufenthaltsgenehmigungen erfolgt auf dem Gebiet der Hauptstadt der DDR durch Kraftfahrzeuge der Regierung der DDR, auf dem Gebiet Westberlins durch Kraftfahrzeuge des Senats. Für die Transporte der Anträge und Tagesaufenthaltsgenehmigungen von und zu den Ausgabestellen stellt die DDR-Seite jeweils zwei Begleiter.
6. Die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Kosten werden von der DDR-Seite für die Leistungen übernommen, die sie zu bringen hat, und von der Westberliner Seite für die Leistungen, die sie zu bringen hat.

III. Gewährleistung der ungestörten Abwicklung der Tätigkeit der Ausgabestellen sowie des Besuchsverkehrs

1. Beide Seiten treffen alle Voraussetzungen für eine ungestörte Arbeit der Ausgabestellen und eine reibungslose Abwicklung des Besucherverkehrs.
2. Die Westberliner Seite trifft insbesondere in Grenznähe und bei den Ausgabestellen angemessene Sicherheitsvorkehrungen.
3. Die Westberliner Seite gewährleistet die persönliche Sicherheit der in den Ausgabestellen tätigen Postangestellten der DDR und der unter II. Ziffer 5 genannten Personen.
4. Die Westberliner Seite gewährleistet, daß keine Eingriffe in die Arbeitsmaterialien der Ausgabestellen auf dem Transport und bei der Aufbewahrung in den Ausgabestellen erfolgen.
5. Jede gegen die Einrichtung und Tätigkeit der Ausgabestellen und gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtete Propaganda ist zu unterlassen.

IV. Beilegung von Streitfragen

Sollte es über die Auslegung oder Durchführung dieses Übereinkommens zu Meinungsverschiedenheiten kommen, so ist ihre Beilegung zwischen Staatssekretär Wendt und Senatsrat Korber zu beraten.

Berlin, den 13. Dezember 1963
Für den Senat Für die Regierung der DDR

Anlage 3

Im Ergebnis eines Schriftwechsels trafen im Auftrag ihrer Dienstbehörden Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Korber am 12. und 13. Dezember 1963 zu vier Besprechungen zusammen, die abwechselnd in beiden Teilen der Stadt geführt wurden. Ungeachtet der unterschiedlichen politischen Standpunke ließen sich beide Seiten in den Besprechungen davon leiten, daß es jedenfalls im begrenzten Umfang möglich sein sollte, den durch die Trennung betroffenen Menschen zu helfen. Dabei wurde nachstehende Übereinkunft erzielt, die die Ver-

wandtenbesuche von Einwohnern Westberlins in Ost-Berlin für die Zeit vom ... bis ... wie folgt regelt.[143]

Im ersten Entwurf Ostberlins stieß sich Korber vor allem an der Bezeichnung „Übereinkommen“ und den dann folgenden einleitenden Sätzen, in denen von Regelungen der Beziehung zwischen der DDR und Westberlin die Rede war, und der Unterschriftsformel. Dieser Passus war im zweiten nun Protokoll überschriebenen Entwurf nicht mehr vorhanden.

Der Abschnitt, der von Wendt im vierten Gespräch als Präambel bezeichnet wurde und in dem entsprechend dem Wunsch Ostberlins sowohl Angaben über die Grundlage der Verhandlungen, die Personen der Bevollmächtigten als auch die Orte der Verhandlungen aufgeführt waren, stand nun im Protokoll als erster Passus. Unverändert war die Unterschriftsformel und annähernd gleich lautend waren auch die Sachregelungen, über die man sich in den Gesprächen schon weitgehend geeinigt hatte.

Der Präambelvorschlag Korbers fasste den ersten Passus im Protokollentwurf Wendts sinngemäß und in verkürzter Form zusammen, ohne die Personen des Schriftwechsels und die Orte der Zusammenkünfte zu nennen. Neu war der zweite Absatz, in dem die unterschiedlichen politischen Standpunkte betont und das humanitäre Anliegen der Vereinbarung herausgestellt wurden.

Es wird bereits erkennbar, dass sich die Verhandlungen im Weiteren primär auf den politischen Teil der Vereinbarung insbesondere auf die Präambel, die Unterschriftsformel und die Bevollmächtigung zur Unterschrift konzentrieren würden.

4. Die fünfte Besprechung und der Stand der Verhandlungen

Diese begann im „Haus der Ministerien“ um 12.00 Uhr mit einem gemeinsamen Mittagessen.

[143] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 45 – 50.

Wendt eröffnete die Besprechung mit einem Protest gegen den Bruch der Geheimhaltung in Westberlin. Die westliche Seite wies dies zurück mit dem Argument, dass sie selbst ein Interesse an der Geheimhaltung habe. Dann übergab Wendt einen neuen Protokollentwurf (Anlage 4) mit der Bemerkung, dass man beabsichtige, den technischen Teil der Vereinbarung in einer Anlage festzuhalten. Korber nahm Einsicht in den Protokollentwurf und erklärte, dass dieses Protokoll nicht unterzeichnet würde, man aber die Separierung des technischen Teils vom Protokollmantel nicht grundsätzlich ablehne, obwohl man den Eindruck habe, dass dies der Aufwertung des Protokollmantels dienen solle. Auf jeden Fall seien jedoch sowohl die Präambel als auch die Behördenbezeichnungen und die schon zuvor beanstandete Unterschriftsformel unannehmbar. Korber hielt es aber nun für denkbar, dass die Westseite die beglaubigte Abschrift einer Vollmacht für ihren Verhandlungsführer vorlegt und ggf. auch überreicht. Dies sei keine Verhandlungstaktik sondern bedeute, dass man nicht weiter gehen könne. Wendt dagegen betonte nochmals, dass über die Bezeichnung von Ort und Behörden der jeweilige Staat zu entscheiden hätte. Die Frage des Hausrechts sei kein Streitpunkt mehr.

Um 14.30 Uhr wurde das Gespräch unterbrochen. Korber fuhr ins Rathaus Schöneberg, um zu berichten und die neue Verhandlungslinie abzusprechen. Um 16.30 Uhr wurde das Treffen fortgesetzt, in dem Korber Wendt einen neuen Vorschlag für eine Präambel übergab (Anl. 5). Wendt wiederum überreichte Korber einen Brief Abuschs an Brandt mit der Bitte, diesen an Brandt weiterzuleiten, und verlas dann eine Durchschrift des Briefes. In diesem Brief wurden direkte Gespräche zwischen Brandt und Abusch unter Hinweis auf das Stocken der Verhandlungen vorgeschlagen. Brandt antwortete auf dieses Schreiben mit einer Mitteilung.

Mitteilung des RBm

1. Herr Brandt läßt mitteilen, daß er Herrn Abuschs Brief vom 14.12. erhalten hat.
2. Herr Brandt glaubt, daß durch die jetzt übermittelten Unterlagen dem Zweck entsprochen wird, dem die von Herrn Abusch angebotene Besprechung dienen sollte.
3. Die Westberliner Behörden sind darauf vorbereitet, die auf ihrer Seite erforderlichen Maßnahmen so abzuschließen, daß am 17.12. um 13.00 Uhr die Ausgabestellen eröffnet werden können. Es würden keine Bedenken geltend

gemacht werden, wenn das nächste Gespräch am 16.12. um 10.00 Uhr im Haus der Ministerien stattfände.
4. Es wird davon ausgegangen, daß sich auf den in West-Berlin ausgegebenen Merkblättern und Tagesaufenthaltsgenehmigungen keine Embleme befinden.[144]

Korber bemerkte dazu, dass es wegen des Todes des SPD-Vorstandes Ollenhauer und dessen Begräbnis ungewiss sei, wann der Regierende Bürgermeister nach Berlin zurückkehren werde. Wendt meinte einlenkend, dass der Brief die Verhandlungen nicht beenden solle. Der Präambelentwurf Korbers müsse noch geprüft werden, doch sei die Erklärung Korbers zur Vollmachtfrage „ein erster Schritt vorwärts". Auch müsse noch festgestellt werden, welche Befugnisse der Chef der Senatskanzlei (CdS) angesichts dieser Vollmacht habe.

Die dpa-Erklärung Brandts vom Mittag sah Wendt allerdings als Bruch der Vertraulichkeit und kündigte an, dass seine Seite nun ebenfalls die Öffentlichkeit informieren werde. Abschließend vereinbarte man das nächste Treffen auf den 16.12.1963, 10.00 Uhr, im Haus des Senators für Verkehr und Betriebe.

Anlage 4

Der Protokollentwurf weist nur wenige Änderungen gegenüber dem Protokolltext aus der vierten Besprechung auf:
Im Protokollmantel ist der Halbsatz „folgendes Übereinkommen erzielt", in: "nachstehende Übereinkunft erzielt" geändert worden. Unter I. 2. wird der besuchsberechtigte Personenkreis um getrennt lebende Ehegatten ergänzt. Unter III. 5. ist das Wort Propaganda durch das Wort Tätigkeit ersetzt. Unter IV. ist neu eingefügt, daß technische Einzelheiten der Durchführung des Protokolls, über die eine Einigung erzielt wurde, in eine Anlage aufgenommen werden sollen.[145]

Anlage 5

Im Ergebnis des schriftlichen Meinungsaustausches zwischen den verantwortlichen Behörden sind der Staatssekretär Erich Wendt und der Senatsrat Horst Korber vom 12. bis 14. Dezember 1963 zu fünf Gesprächen zusammengetroffen. Beide Seiten stellen fest, dass eine Einigung über gemeinsame Orts- und Behördenbezeichnungen nicht erzielt werden konnte. Es ist jeder Seite freigestellt, die für sie maßgebenden Bezeichnungen zu verwenden.

In den Gesprächen, die abwechselnd in Berlin-West und in Ostberlin/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt. Ungeachtet der unterschiedlichen politischen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, den durch die Trennung auf beiden Seiten betroffenen Menschen zu helfen.[146]

---

[144] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 68.
[145] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 48 – 62.
[146] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 62 - 63.

Die Ablehnung des zweiten Protokollentwurfs der Ostseite durch den Senat bezog sich im Wesentlichen auf die Präambel, die Behördenbezeichnungen und die Unterschriftsformel. Als Zugeständnis Ostberlins waren die getrennt lebenden Ehegatten (Besuche von Ehegatten untereinander) in den Personenkreis der Besucher aufgenommen worden. Außerdem hatte man die von Wendt bereits angekündigte Absicht, die Sachregelungen in einer Anlage vom Protokollmantel zu trennen, unter IV. in das Protokoll eingefügt. In dem von Korber vorgelegten neuen Entwurf für eine Präambel wurde für das Problem der Behördenbezeichnungen eine Lösung in Form der sog. „Salvatorischen Klausel“ angeboten, einem von Albertz geprägten Begriff [147], der eine Feststellung der Nichteinigung beinhaltete (to agree not to agree). Außerdem waren jetzt die Verhandlungsorte näher bezeichnet einschließlich der von Ostberlin gewünschten Formulierung – in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik.

Die Personen des schriftlichen Meinungsaustausches blieben aber hinter dem Begriff Verantwortliche Behörden anonymisiert. Zudem hatte sich die Senatsseite zu dem Problem des Vollmachtgebers für die Erteilung der Vollmacht zur Unterschriftsleistung unter das Protokoll überhaupt noch nicht geäußert. Aus gutem Grund, denn hier kam die Person Willy Brandt ins Spiel. Es war absehbar, dass sich Ostberlin mit einer Bevollmächtigung Korbers etwa durch den Chef der Senatskanzlei allein nicht zufrieden geben würde. Brandt war letztlich der Endverantwortliche und an ihn war auch der Brief Abusch’ gerichtet worden. Außerdem hatte Wendt bereits auf eine besondere Bevollmächtigung Korbers zur Verhandlungsführung verzichtet. Ein weiteres Mal würde Ostberlin nicht nachgeben. Für Korber war dies zweifellos der schwierigste Punkt der Verhandlungen. Es musste ein Weg gefunden werden, um die Person Brandt soweit wie möglich aus dem Text des politischen Teils des Protokolls herauszuhalten.

Aber bevor man auf Westberliner Seite darüber eine Entscheidung hatte treffen können, ging Ostberlin bereits in die Offensive und setzte den Senat massiv unter Druck. Allerdings wurde auch die Zeit sehr knapp,

[147] Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit , S. 163.

denn spätestens am Montag oder Dienstag (17./18.12.1963) der folgenden Woche musste eine Vereinbarung erreicht werden, wenn man eine Besuchsregelung für Weihnachten organisatorisch noch realisieren wollte. Der 15.12.1963 war ein Sonntag und kam als Verhandlungstag außerdem nicht in Frage.

III. Die Öffentlichkeitskampagne als Versuch Ostberlins, den Senat unter Druck zu setzen

1. Der direkte Eingriff der Politik beider Seiten in die Gespräche und die Rolle der öffentlichen Medien

Bis zum 14.12.1963 brachten die öffentlichen Medien keine detaillierten Informationen über die Passierscheinverhandlungen. Ostberlin hielt sich an die zugesicherte Geheimhaltung und auch dem Senat gelang es, das Heraussickern von Informationen an die Presse zu verhindern. Die *Berliner Morgenpost* berichtete in einer Kurznotiz von einer geheimen Senatssitzung, zu der der Senatssprecher aber keine Angaben gemacht hätte. Einziger Tagesordnungspunkt sei die Passierscheinfrage gewesen.[148] Und der *Tagesspiegel* schrieb, dass ein Kabinettsausschuss der Regierung unter Vorsitz von Bundesminister Mende sich mit der Frage von Passierscheinen befasst und gegen die Verhandlungen des Senats keine Einwendungen erhoben hätte.[149]

Am Vormittag des 14.12.1963 fasste das Politbüro der SED wahrscheinlich den Beschluss, die Geheimhaltung aufzugeben und über die öffentlichen Medien massiven Druck auf den Senat auszuüben, um ihn zur Unterzeichnung des Ostberliner Protokolls zu drängen. Außerdem sollte die Aktion mit ihren Schuldzuweisungen an den Senat den Rückzug der SED decken, falls die Unterzeichnung durch den Senat nicht zustande kommen würde, was Ostberlin als Scheitern der Verhandlungen angesehen hätte.[150] Diese Aktion begann mit einer Pressekonferenz in

[148] Berliner Morgenpost, 13.12.63.
[149] Tagesspiegel, 14.12.63.
[150] Staadt, Jochen, Die geheime Westpolitik der SED 1960 – 1970 (= Studien des Forschuungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1993, S. 84. Ebenso Kunze, S. 115.

Ostberlin, in der detailliert über den Verlauf und den augenblicklichen Stand der Passierscheingespräche informiert wurde und in der Abusch sagte, dass Korber keine Vollmacht hätte. In einer Abusch folgenden Erklärung präzisierte Wendt diesen Punkt und sagte, dass Korber zu Beginn der Gespräche keine Vollmacht vorgelegt hätte. Er habe dem zugestimmt, dass Brandts Mitteilung an Abusch als Vollmacht ausreichen würde, diese gelte jedoch nicht für die Vereinbarung selbst. Außerdem sei der Senat nicht gewillt, in der Präambel des Protokolls den Briefwechsel Abusch/Brandt vom 05.12.1963 zu erwähnen. Auch die Unterschriftsformel bemängelte er und meinte, dass das bisher Erreichte noch nicht gesichert sei.[151] Darauf reagierte der Senat zunächst nur mit einer Erklärung seines Pressesprechers, dass man keine Gegendarstellung abgeben werde.[152]

2. Die 46. (Außerordentliche) Sitzung des Berliner Senats

Am Abend des 14.12.1963 fand eine außerordentliche Sitzung des Berliner Senats im Haus am Ferbelliner Platz statt. Die Sitzung dauerte von 22.05 – 00.05 Uhr. Einziger Punkt der Tagesordnung: (Passierscheingespräche) Besuch des sowjetisch besetzten Sektors während des Weihnachtsfestes. Anwesend waren neben den Senatoren Bürgermeister Albertz, Pressesprecher Bahr, Bundessenator Schütz und die Fraktionsvorsitzenden der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien.

Da Brandt wegen des Todes des Parteivorsitzenden Ollenhauer und wegen einer Zusammenkunft mit Bundeskanzler Erhard noch nicht aus Westdeutschland zurückgekehrt war[153], informierte Albertz, dem Korber inzwischen Bericht erstattet hatte, über den Ablauf der Gespräche und ging auf die von der „Zonenregierung“ abgehaltene und in Fernsehen und Rundfunk verbreitete Pressekonferenz ein. Er unterrichtete den Senat über die als Gegenreaktion abgegebene Erklärung, dass der Senat im

[151] Neues Deutschland, 15.12.63.
[152] Tagesspiegel, 15.12.63.
[153] Schütz war schon nach dem mittäglichen Gespräch im Bundeskanzleramt nach Berlin zurückgekehrt.

Interesse eines Übereinkommens vorläufig auf eine Gegendarstellung zur Ostberliner Pressekonferenz, in der detailliert über Verlauf und Ergebnis der Gespräche berichtet worden war, verzichten würde.

Nachdem Brandt zur Sitzung hinzugekommen war, berichtete er über sein Gespräch im Bundeskanzleramt. Er habe versucht, die Zustimmung des Bundeskanzlers zur Bezugnahme auf den Abusch-Brief in der Präambel des Protokollmantels zu erlangen. AA-Staatssekretär Dr. Carstens und der Bundeskanzler hätten sich jedoch ablehnend geäußert.[154] Anschließend diskutierte der Senat die Möglichkeiten der Formulierung der Präambel, der Unterschriftsformel und der Bevollmächtigungsfrage.[155]

Am darauf folgenden Tag setzte Ostberlin seine Kampagne fort. Nun berichtete das *Neue Deutschland* über die Pressekonferenz vom Vortag unter der Balkenüberschrift auf Seite 1: Senat will nicht unterschreiben. Unterhändler ohne Vollmacht. Regierung der DDR schlägt vor: Treffen Abusch/Brandt. Auf Seite 3 wurden der Briefwechsel Abusch/Brandt, die Ausführungen von Abusch und Wendt und der neue Protokollentwurf Ostberlins veröffentlicht.[156] Die *Berliner Morgenpost* schrieb in ihrer Sonntagsausgabe unter der Überschrift „Missbrauch der Passierscheine zur Erpressung“, dass die Ostberliner Forderung nach einem Treffen Brandt/Abusch und einer Unterschrift Brandts unter dem Protokoll ein Streben nach einer Bestätigung der Drei-Staaten-Theorie sei. Außerdem bezeichnete sie die Behauptung Abuschs, dass die Westberliner Seite das Schweigen gebrochen habe, als „glatte Lüge“.[157] Der Berliner Regierung war wohl bewusst, dass sie nun die Initiative ergreifen musste, um die Situation wieder unter Kontrolle zu bekommen und die Passierscheingespräche vor einem drohenden Abbruch zu bewahren.

3. Die Aktionen des Senats am 15.12.1963

Zur Vorbereitung der am 16.12.1963 geplanten Gesprächssitzung, in der der Senat die Irritationen der anderen Seite ausräumen und die noch

[154] AAPD 1963, Dok 471; hier zitiert nach: Kunze, S. 117.
[155] LAB B Rep 228 Nr. 758, S. 38.
[156] ND, 15.12.63.
[157] Berliner Morgenpost, 15.12.63.

offenen und strittigen Punkte im Protokoll unbedingt zu einem Abschluss bringen wollte, verbrachten Senatsrat Korber und ORR Lippok den Sonntag damit, über den Polizeifernschreiber (als einzige schnelle Verbindung) Ostberlin zunächst über ihre Aktionen zu informieren[158] und dann eine Reihe von Unterlagen um 23.00 Uhr persönlich am Grenzübergang Invalidenstraße zu übergeben. Das geschah akribisch mit Hilfe eines vorbereiteten Sprechzettels, der von Korber vorgelesen und dann als Doppel mitsamt den Papieren überreicht wurde.

Zu diesen Unterlagen gehörten eine Mitteilung des Regierenden Bürgermeisters (Anlage 7), ein Protokollentwurf mit Anlage (Anlage 8) und weitere Schriftstücke, die der Information der Bevölkerung über die bevorstehenden Passierscheinbesuche dienen sollten.[159] Außerdem hatte Korber Wendt fernschriftlich[160] auf eine Erklärung Brandts aufmerksam gemacht, die dieser am Abend des 15.12.1963 abgeben wollte (Anlage 9). Zu dieser Erklärung hatte sich Brandt genötigt gesehen, weil das Ostberliner Fernsehen ein mögliches Treffen Brandts mit Abusch erörtert hatte.[161]

Wie sehr der Senat die Verhandlungen nun vorantrieb, ist an der Übergabe der Informationsschriften für die Berliner am Sonntag zu erkennen, denn diese Unterlagen hätte man durchaus im Gespräch am Montag übergeben können. Man wollte demonstrieren, dass man bereits alle Vorbereitungen für den Beginn der Passierscheinbesuche getroffen hätte.

Anlage 7

Der Regierende Bürgermeister läßt mitteilen:

> 1) Es ist zur Kenntnis genommen worden und entspricht auch unserer Auffassung, daß es sich bei den Bemühungen um die Ermöglichung von Verwandtenbesuchen in Berlin-Ost nicht um die Anerkennung von zwei oder drei Staaten handelt, sondern lediglich darum, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit Bewohner West-Berlins ihre Verwandten im anderen Teil der Stadt besuchen können. – Es besteht daher offensichtlich

[158] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 65.
[159] Vorbereitete Bekanntmachung des RBm, Durchschrift des Erlasses des Senators für Sicherheit und Ordnung, Erklärung des Präsidenten der LPD Berlin.
[160] Mitteilung von Senatsrat Korber an Staatssekretär Wendt: "Bürgermeister Brandt wird heute um 19.15 Uhr im 1. Programm des Deutschen Fernsehens zu den zwischen uns erörterten Fragen Stellung nehmen. Eine weitere schriftliche Mitteilung darf ich für den heutigen Abend in Aussicht stellen." LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 64.
[161] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 66/67.

Übereinstimmung, daß mit diesem Bemühen um menschliche Erleichterungen keine sachfremden politischen Interessen vertreten werden.

2) Es wird begrüßt, daß in den Gesprächen von 12. – 14. Dez. 1963 volles Einvernehmen über die technische Durchführung der erforderlichen Maßnahmen erzielt werden konnte. Es gilt jetzt, diese Regelung in Kraft zu setzen – Die dazu erforderlichen Schritte sind inzwischen getroffen worden:
a) Eine Bekanntmachung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin über Einrichtung von Stellen für Tagesaufenthaltsgenehmigungen*".*
b) Ein Erlaß des Senators für Sicherheit und Ordnung an den Polizeipräsidenten von Berlin über „Gewährung der ungestörten Abwicklung der Tätigkeit der Stellen sowie des Besucherverkehrs".
c) Erklärung des Präsidenten der Landespolizeidirektion Berlin auf Ersuchen des Senats.

3) Es wird bedauert, daß im Zusammenhang mit den Erörterungen, die zur Vorbereitung dieser technischen Regelungen führen sollten, Mißververständnisse aufgetreten sind.
Sie beziehen sich offenbar auf Befürchtungen, daß die Behörden West-Berlins keine Garantie für die Einhaltung der vereinbarten Regelungen gegeben hätten oder geben würden. Es darf angenommen werden, daß diese Befürchtungen durch die oben erwähnte Bekanntmachung des RBm und durch die Erlasse des Senators für Sicherheit und Ordnung und des Präs. d. LPD, die im Wortlaut beigefügt sind, gegenstandslos geworden sind. - Etwaige Mißverständnisse über die Befugnis von SenR Korber zur Erörterung der gestellten Fragen sind sicherlich inzwischen sowohl durch die Mitteilung vom 10.12.63 als auch durch die öffentliche Erklärung des RBm von Berlin am 15.12.63 im Ersten Programm des Deutschen Fernsehens (Text der Ansprache liegt bei) gegenstandslos geworden.

4) Es würde bedauert werden, wenn die von allen gewünschte Regelung, besonders nachdem volle Übereinstimmung über ihre technische Durchführung erzielt worden ist, durch sachfremde Fragen erschwert würde. Nachdem beide Seiten sich zur Durchführung verpflichtet haben, erscheint es nicht notwendig, noch ein Protokoll auszufertigen. – Für den Fall, daß dieser Standpunkt nicht geteilt wird, liegt der Entwurf eines Protokolls mit Anlage bei. Aus dem Status unserer Stadt ergibt sich, daß es sich hierbei nicht um ein zwischenstaatliches Abkommen handeln kann. Im Übrigen gilt auch hierfür, daß SenR Korber nicht als Privatperson sondern als beauftragter Beamter des Senats von Berlin tätig wird. [162]

Anlage 8 Protokoll

Im Auftrag ihrer Vorgesetzten sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 12. bis 16. Dez. 1963 zu sechs Gesprächen zusammengekommen. Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und staatsrechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, den durch die Trennung betroffenen Menschen zu helfen.
In den Gesprächen, die abwechselnd in Berlin (West) und Berlin (Ost)/ in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.

[162] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 69/70.

Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte. Es wurde jeder Seite freigestellt, die für sie maßgeblichen Bezeichnungen zu verwenden.
Den Gesprächen war ein Brief des Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats der Deutschen Demokratischen Republik, Alexander Abusch, vom 5. Dez. 1963 vorausgegangen, in dem dieser für die Zeit vom 15. Dez. 1963 bis zum 5. Jan. 1964 die Ausgabe von Passierscheinen (Tagesaufenthaltsgenehmigungen) für die Bewohner von Berlin (West) zum Besuch in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik in Aussicht gestellt hatte.

Berlin, den ... Dezember 1963

gez. Unterschrift gez. Unterschrift[163]

(5. Entwurf Westseite)

Anlage 9 Erklärung

Der Regierende Bürgermeister Willy Brandt gab am Sonntag, dem 15. Dez. 1963, eine Erklärung ab, die folgenden Wortlaut hat:
Wir haben gesagt, daß wir nichts unversucht lassen wollen, um Erleichterungen für die Menschen im geteilten Berlin zu erreichen. Wir haben versprochen, daß alles geschehen wird, was geschehen kann und daß wirklich alle Möglichkeiten ausgelotet werden. Gleichzeitig haben wir gesagt, daß mit dem Bemühen um menschliche Erleichterungen keine sachfremden politischen Interessen verbunden werden dürfen. Daran haben wir uns gehalten im Einvernehmen mit der Bundesregierung und mit den drei für West-Berlin zuständigen Schutzmächten.
In Gesprächen, die in den letzten Tagen zwischen Beamten der beiden Seiten geführt wurden, ist in technischer Hinsicht Einigung erzielt worden, und zwar über eine Regelung, durch die Verwandtenbesuche von West-Berlin nach Ost-Berlin bis Anfang Januar möglich gemacht werden würden.
Die Behörden im anderen Teil der Stadt haben mitgeteilt, daß bei ihnen die Voraussetzungen dafür geschaffen sind, daß diese Verwandtenbesuche stattfinden können. Ich kann in aller Form mitteilen, daß auch bei uns alle Voraussetzungen für einen ordentlichen reibungslosen Ablauf gegeben sind. Die entsprechenden Erlasse liegen vor. Die notwendigen Anweisungen sind unseren Behörden erteilt. Eine Bekanntmachung an die Bevölkerung ist vorbereitet.
Die andere Seite hat Zweifel angemeldet, ob SenR Korber, der von unserer Seite die Besprechungen führt, dazu wirklich legitimiert ist. Ich kann hier erklären, dass die Legitimation gegeben ist.
Es ist nicht einzusehen, warum nicht am Dienstag mit den Dingen begonnen werden kann, über die man sich einig ist und für die auf beiden Seiten die Voraussetzungen bestehen. Sollte die andere Seite immer noch ungelöste Fragen sehen, müßten sie in Besprechungen am Montag geklärt werden können. Von unserer Seite liegen Formulierungen vor, die für beide Seiten tragbar sind und die allein von der Sache ausgehen.
Lassen Sie mich noch einmal sagen: Unser Standpunkt bleibt der, daß es einen freien Personenverkehr in Berlin geben sollte. Solange dies nicht möglich ist, begrüßen wir im Interesse der Menschen jede begrenzte Regelung, die vertretbar ist. Wir würden gern die Ostberliner in unseren Familien zu Gast haben. Aber das ist jetzt leider nicht möglich.
Möglich sind jetzt die Verwandtenbesuche von West nach Ost, allein im Interesse der Menschen. Ich weiß, daß die Ostberliner mindestens ebenso wie die Westberliner auf ein positives Ergebnis hoffen. Ich wünsche ein solches positives

[163] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 71.

Ergebnis. Und es müsste auch möglich sein, dass nun morgen die Besprechungen endlich zu einem guten Abschluss kommen.
Wir haben auch heute nichts unterlassen, um die morgigen wie ich hoffe abschließenden Gespräche gut vorzubereiten.[164]

4. Die Verhandlungslage nach Beruhigung der Situation durch die Aktivitäten des Senats am Wochenende

Die hektischen Aktivitäten auf Westberliner Seite am 14. und 15.12. 1963, bei denen Korber und Lippok spät in der Nacht zum Grenzübergang Invalidenstraße fahren mussten, um die mit Fernschreiben angekündigten Unterlagen zu übergeben, zeugen von den intensiven Bemühungen des Senats, einen drohenden Stillstand oder Abbruch der Verhandlungen zu vermeiden, ohne dabei jedoch die eigene politische Zielverfolgung aufzugeben. In seiner Mitteilung bemühte sich Brandt vor allem dem von Ostberlin verbreiteten Eindruck entgegenzutreten, dass der Senat keine Sicherheiten und Garantien für den Ablauf der vereinbarten Regelungen geben könne bzw. geben wolle. Dieser Vorwurf bezog sich implizit auf die neuralgischen Streitpunkte im Protokoll, die Fragen der Bevollmächtigung und der Unterschriftsformel, die noch immer nicht geklärt waren, während der Briefwechsel Abusch/Brandt in den neuen Protokollentwurf des Senats inzwischen aufgenommen worden war. Damit wurde demonstriert, dass der Regierende Bürgermeister für den Abschluss der Passierscheinvereinbarung mit einem Regierungsmitglied der DDR in schriftlichen Kontakt getreten war. Nach den Vorstellungen Ostberlins hatte Brandt die Passierscheinverhandlungen eingeleitet und Korber sollte, von Brandt bevollmächtigt, die Vereinbarung unterschreiben, wobei die Unterschriftsformel letztlich auf Brandt als Endverantwortlichen verweisen sollte. Das ganze Manöver Ostberlins änderte zwar nichts an der offensichtlichen Tatsache, dass es sich um eine Verwaltungsvereinbarung handelte, aber diese Vereinbarung wurde nicht mehr von Beamten der mittleren Verwaltungsebene beider Stadthälften abgeschlossen. In dieser Situation war es absehbar, dass Korber viel Verhandlungsgeschick

[164] Amtsblatt für Berlin 13. Jg., Bln 16. Dez. 1963 Nr. 57, ebenso LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 94/95.

würde aufbieten müssen, um die politische Brisanz dieser von Ostberlin avisierten Lösung zumindest teilweise zu entschärfen. Dabei war es durchaus von Vorteil, dass man sich bei dem unter starkem Zeitdruck stehenden Verhandlungspoker ausschließlich auf die Punkte Bevollmächtigung und Unterschriftsformel konzentrieren konnte, da alle anderen Fragen bereits weitgehend gelöst waren. Zwar hatte Brandt in seiner Mitteilung implizit die Bevollmächtigung Korbers durch Hinweis auf seine Erklärung im Rundfunk am 15.12.1963 nochmals bestätigt, doch war absehbar, dass sich Ostberlin damit nicht zufrieden geben würde. Dies hatte Wendt in seiner Erläuterung auf der Pressekonferenz am 14.12.1963 bereits angekündigt.

5. Das sechste Gespräch am 16.12.1963

Das Treffen fand auf Wunsch Korbers in Ostberlin am frühen Nachmittag statt, nachdem die andere Seite[165] die von Korber am Sonntag übergebenen Unterlagen geprüft hatte. Korber ging zunächst auf die Wendt übergebenen Unterlagen ein und bat diesen um eine Stellungnahme. Wendt bestätigte den Empfang der ersten Fahnenabzüge des Amtsblattes und ersuchte darum, von diesen keine Veröffentlichungen vor Abschluss der Verhandlungen zu veranlassen. Vordringlich müsse die Frage der Vollmacht nochmals erörtert werden. Dazu übergab er Korber seine Vollmacht. Korbers Vollmacht bestand aus einer schriftlichen Weisung des Chefs der Senatskanzlei (CdS) auf einem Briefbogen des Regierenden Bürgermeisters mit der Schlussformel „In Vertretung Spangenberg“.[166] Dazu erläuterte Korber Wendt die Vertretungsbefugnis des CdS an Hand des § 5 der GOSen. Wendt meinte zu der Weisung, dass man in Ostberlin im Sinne des Vermerks von Reppe, den dieser nach der Übergabe der Unterlagen durch Lippok in der Nacht gefertigt habe, eine Vollmacht des CdS, die ausdrücklich und wörtlich im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters erteilt sei, erwartet habe. Als Korber dies als

[165] Diesen Begriff hatte Egon Bahr geprägt, um in seinen Pressekonferenzen nicht ständig von der Deutschen Demokratischen Republik bzw. DDR sprechen zu müssen.
[166] Spangenberg war zu der Zeit CdS.

einen offensichtlichen Übermittlungsfehler Reppes interpretierte, zeigte sich Wendt wiederum enttäuscht über das Fehlen des Vermerks „Im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters“. Als Korber fragte, warum die Vollmacht nicht ausreiche, und auf die Fernsehansprache Brandts verwies, erklärte Wendt nachdrücklich, dass es seiner Seite um eine schriftliche Garantie des Senats gehe. Die Fragen der Unterschrift und der Vollmacht seien also noch zu klären. Seine Regierung lege unbedingten Wert darauf, dass sich die politischen Organe zu verpflichten hätten, die in dem jeweiligen Gebiet die politische Macht und Kontrolle ausüben würden, und dies seien zweifellos die Regierung der DDR und der Senat von Berlin. Darüber hinaus bestehe man auf einem gleich lautenden Text im Protokoll.[167]

Nach diesen Ausführungen überreichte Wendt Korber einen neuen Protokollentwurf (Anlage 10) mit der Bemerkung, dass er Vollmacht zur Unterschrift habe. In Absatz 3 dieses Protokolls komme man dem Senat weit entgegen. Die offiziellen Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen sollten jedoch von beiden Seiten akzeptiert werden. Es gebe keine Ursache mit alternierenden Texten zu arbeiten und divergierende Texte zu veröffentlichen. Wendt betonte wiederum nachdrücklich, dass seine Seite keine Anerkennung der DDR bzw. der Drei-Staaten-Theorie anstrebe. Diese Fragen seien bei den augenblicklichen Verhandlungen kein Thema. Dazu verwies er erläuternd auf den Abusch-Brief vom 14.12.1963 und sagte, dass deutlicher wohl kaum zum Ausdruck gebracht werden könne, dass für die DDR die Anerkennungsfrage kein Gegenstand dieser Verhandlungen sei. Es gäbe also nur noch zwei ungeklärte Fragen:

1. die Protokollunterschrift und die dafür erforderliche Vollmacht
2. das Problem der alternierenden Bezeichnungen im Protokolltext.

Nach Lösung dieser Fragen sei eine schnelle Einigung wahrscheinlich.

Nach Einsichtnahme in das von Wendt vorgelegte Protokoll stellte Korber fest, dass vorbehaltlich einer genauen Prüfung die Schlussformel (Unterschriftsformel „Für den Senat“ und „Für die Regierung der DDR“) keinesfalls und um keinen Preis für seine Seite in Betracht komme. Er

[167] Der Vorschlag der Westmächte, auswechselbare Bezeichnungen zu verwenden, war damit vom Tisch.

beschwor Wendt, auf die Formel zu verzichten. Wendt fragte, ob Schlussformeln wie „In Vollmacht des Senats von Berlin“ oder „Im Auftrag des Senats von Berlin“ akzeptiert würden, aber Korber wandte ein, dass er die Anweisung habe, Schlussformeln nach der Art wie in Staatsverträgen nicht zu unterschreiben. Nun wechselte Wendt das Thema und schlug vor, die Bezeichnung „Tagesaufenthaltsgenehmigungen“ in „Passierscheine“ zu ändern. Korber akzeptierte diesen Vorschlag, wies aber darauf hin, dass die bereits gedruckten Unterlagen nicht mehr geändert werden könnten.

Nun trug Wendt eine Beschwerde über den Bruch der Vertraulichkeit durch den Senat und den Regierenden Bürgermeister vor und protestierte gegen die Einmischung der Bundesregierung und der NATO in die Passierscheingespräche. Korber wies diese Einlassungen Wendts unter Hinweis auf die Bindungen Berlins an die Bundesrepublik und das Verhältnis zu den Alliierten Schutzmächten zurück.[168]

In der anschließenden Pause unterzog die Westseite das Protokoll einer näheren Prüfung. Korbers Kritik bezog sich dann auf folgende Punkte:

- Durch die Häufung von Bezeichnungen „DDR“ und „Hauptstadt der DDR“ erhielte der Text eine unangebrachte politisch-propagandistische Note.
- Das humanitäre Anliegen sei nur auf die Westberliner bezogen und ließe den Ostberliner Teil der Verwandtschaft außer Acht.
- Die Gestaltung des Protokolls weise immer noch auf einen Staatsvertrag hin, z. B. mit der Formulierung „Angebot der DDR“, ebenso sei „Hauptstadt der DDR“ eine Funktions- und keine Ortsbezeichnung.

An diese Ausführungen Korbers schloss sich eine längere Debatte an. Schließlich bot Korber – unter Vorbehalt – die übereinstimmende Veröffentlichung eines Protokolls an, das nebeneinander die strittigen Orts-, Amts- und Behördenbezeichnungen enthalten sollte. Wendt bezeichnete dies als einen Schritt vorwärts. Dennoch, so Korber, sei im neuen Protokollvorschlag der Charakter eines Staatsvertrages nicht beseitigt. Wendt beharrte darauf, dass es sich nicht um einen Staatsvertrag sondern um eine Vereinbarung handle.

[168] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 103 – 108.

In der nun folgenden zweistündigen Unterbrechung der Gespräche fuhr Korber nach Westberlin zur Berichterstattung und Beratung. Nach seiner Rückkehr unterbreitete er neue Detailvorschläge:

Die Weisung des CdS begann nun mit „Im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin“. Weiter wurde auf die Entfernung der für die Westseite unerwünschten Bezeichnungen verzichtet und der Erwähnung des Abusch-Briefes im Protokoll zugestimmt.

Wendt seinerseits bot als Entgegenkommen an, auf die Formulierung „Angebot der DDR“ zu verzichten und für die Orte der Zusammenkünfte (Besprechungen) Gebäudebezeichnungen zu akzeptieren. Zur Frage der Vollmacht monierte Wendt allerdings, dass diese dadurch entwertet sei, dass sie nunmehr auf einem Briefbogen mit der Kopfbezeichnung „Chef der Senatskanzlei“ stünde. Für die Schlusszeichnung machte er einen neuen Vorschlag. Er würde „Auf Weisung des Stellvertreters des Ministerrates der DDR“ unterzeichnen, Korber sollte „Auf Weisung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin“ unterschreiben.

Hier bat die Westseite um eine Unterbrechung des Gesprächs zu einer Unterredung Korber/Wendt unter vier Augen. In diesem Gespräch unterbreitete Korber Wendt einen Protokollentwurf (Anlage 11). Zur Unterschrift sagte er, dass die Formulierung „Auf Weisung des Regierenden Bürgermeisters“ nicht möglich sei, er glaube jedoch, das Einverständnis seiner Vorgesetzten zu einer Formulierung erreichen zu können, die inhaltlich mit dem Wortlaut der Vollmacht deckungsgleich sei. Wendt sagte zu, diesen Vorschlag sogleich „nach oben“ weiter zu leiten.

Um 23.45 Uhr war Wendt mit der Antwort Ostberlins zurück. Korbers Protokollentwurf wurde mit geringfügigen Änderungen akzeptiert ebenso die von ihm vorgeschlagene Form der Unterschrift, allerdings mit der Bitte, die Vollmachten dem Protokoll als Bestandteil beizufügen. Korber sagte daraufhin zu, die Formulierungen des Protokollentwurfs samt Unterschrift bei seinen Vorgesetzten „durchzubringen“, auf die Beifügung der Vollmachten zum Protokoll möge Wendt jedoch verzichten, beides könne er nicht durchsetzen. Dazu Wendt: Dieser Punkt sei wünschenswert aber

keine conditio sine qua non. Um 24.00 Uhr waren die Gespräche beendet.[169]

Anlage 10 Protokoll vom 16.12.1963

Im Auftrag des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (West), Herrn Willy Brandt, sind Herr Staatssekretär Erich Wendt und Herr Senatsrat Korber vom 12. bis 16. Dezember 1963 zu sechs Verhandlungen zusammen gekommen.
In den Verhandlungen, die abwechselnd in der Hauptstadt der DDR und in Berlin (West) stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Ungeachtet der politischen und rechtlichen Standpunkte und der daraus resultierenden Meinungsverschiedenheiten über die offiziellen Amts- und Ortsbezeichnungen der Partner, haben sich beide Seiten bei ihrem Gebrauch in diesem Protokoll und der anliegenden Übereinkunft von dem Bestreben leiten lassen, den Bewohnern von Berlin (West) den Besuch ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR während der bevorstehenden Feiertage zu ermöglichen und damit ein menschliches Anliegen zu verwirklichen.
Den Verhandlungen war ein schriftlicher Meinungsaustausch zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Herrn Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Herrn Willy Brandt, über das Angebot der DDR vorausgegangen, für die Zeit vom 15. Dezember 1963 bis zum 5. Januar 1964 an Bewohner von Berlin (West) Passierscheine zum Besuch ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR auszugeben.[170]

Anlage 11 Protokollentwurf vom 16.12.1963

Nach einem Meinungsaustausch, der durch einen Brief des stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Alexander Abusch, vom 5.12.1963 an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Willy Brandt, eingeleitet wurde, in dem Herr Abusch die Ausgabe von Passierscheinen (Tagesaufenthaltsgenehmigungen) für Bewohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost), in der Hauptstadt der DDR, in der Zeit vom 5.12. 1963 bis zum 5.1.1964 in Aussicht gestellt hatte, sind Staatssekretär Wendt und Senatsrat Korber in der Zeit vom 12. bis 16.12.1963 zu sechs Besprechungen über die Frage zusammen gekommen.
Ungeachtet der unterschiedlichen rechtlichen und politischen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, den durch die Trennung betroffenen Menschen zu helfen. In den Gesprächen, die abwechselnd in Berlin (West) und in Berlin (Ost), in der Hauptstadt der DDR, stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Es wurde jeder Seite freigestellt, in ihren Ausführungsvorschriften und Erklärungen zu der erzielten Übereinkunft die für sie maßgebenden Bezeichnungen zu verwenden.[171]

In den frühen Morgenstunden des 17.12.1963 informierte Korber dann Wendt über Fernschreiber, dass Aussicht auf die Akzeptierung des

[169] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 114.
[170] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 117/118.
[171] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 109 – 113.

Protokollmantels und der von ihm vorgeschlagenen Unterschriftsformel bestünde.[172]

„Ich habe Grund zu der Annahme, daß vorbereiteter Text zum vorgesehenen Zeitpunkt unterschrieben werden kann. Tagungsort der Abschlußbesprechung: Senator für Verkehr und Betriebe, Fasanenstraße, 10.00 Uhr“ [173]. Der Unterschrift Korbers ist folgender Text voranzustellen: „Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde ...“ Bestätigt: 4.36 Uhr.[174]

IV. Auf dem Wege zur Unterzeichnung der ersten Passierscheinvereinbarung

1. Die 47. (Außerordentliche) Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses am 16.12.1963

Korrespondierend zu den in Ostberlin im Haus der Ministerien am 16.12.1963 seit 15.00 Uhr laufenden Passierscheingesprächen fand sich der Berliner Senat am gleichen Tag in den späten Abendstunden wiederum im Haus am Ferbelliner Platz zu seiner 47. (Außerordentlichen) Sitzung zusammen. Die Sitzung dauerte von 22.15 bis 04.20 Uhr am 17.12. 1963 und war von 00.25 – 02.30 Uhr unterbrochen. Einziger Punkt der Tagesordnung: Besuch des sowjetisch besetzten Sektors während des Weihnachtsfestes. Anwesend waren neben den Senatoren: der Regierende Bürgermeister Brandt, Bürgermeister Albertz, Bundessenator Schütz, Senatsrat Kettlein, die Fraktionsvorsitzenden der Parteien im Abgeordnetenhaus und der Bundesbevollmächtigte von Eckardt.

Während Brandt über den Fortgang der Verhandlungen seit der Senatssitzung vom 14.12.1963 berichtete, erhielten die Anwesenden zu ihrer Kenntnis folgende Unterlagen*:*

- Ein gemeinsames von Wendt und Korber zu unterzeichnendes Protokoll nebst einer Protokollanlage
- Den Wortlaut der Bekanntmachung des Regierenden Bürgermeisters
- Einen Erlass des Senators für Sicherheit und Ordnung an den Polizeipräsidenten von Berlin

[172] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 115.
[173] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 125.
[174] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 124 u. 126.

- Eine Erklärung der Landespostdirektion Berlin.

Anschließend fand eine Erörterung über diese Unterlagen statt. Gegen 23.55 Uhr gab Brandt einen weiteren Bericht über den Stand der Besprechungen der von Senatsrat Korber geleiteten Kommission mit der anderen Seite. Anschließend wurde die Sitzung unterbrochen.

Nach der Wiedereröffnung der Sitzung um 02.30 Uhr teilte Brandt mit, dass die Kommission von ihren Verhandlungen zurückgekehrt sei, gab die Ergebnisse bekannt und sagte, dass die von der anderen Seite gewünschten technischen Änderungen unbedenklich seien. Über die Form der Unterschriften unter dem Protokoll und über die politische Bedeutung der Aktion erfolgte nun eine eingehende Aussprache, wobei der Fraktionsvorsitzende der CDU Amrehn und der Bundesbevollmächtigte von Eckardt Bedenken anmeldeten.

Senator Schütz teilte mit, dass er gegen 01.30 Uhr den Bundeskanzler über Staatssekretär Westrick über den Stand der Passierscheinverhandlungen unterrichtet habe. Der Bundeskanzler ließ mitteilen, dass er keine grundsätzlichen Bedenken erhebe, bitte jedoch um Bedenkzeit bis 09.00 Uhr am 17.12.1963. Falls eine sofortige Entscheidung erforderlich sei, stimme er jedoch zu. Brandt sagte, dass er die Alliierten Schutzmächte über den Stand der Dinge in Kenntnis gesetzt habe. Die Alliierten würden ihr endgültiges zustimmendes Votum vom Votum des Senats und der Bundesregierung abhängig machen. Zum Abschluss der Sitzung stimmten alle Anwesenden mit Ausnahme von Amrehn und von Eckardt den Ergebnissen der Passierscheinvereinbarung zu.

2. Das siebte und letzte Gespräch und die Unterzeichnung der Passierscheinvereinbarung

Zu Beginn überreichte die Ostseite die für die Passierscheinaktion zu verwendenden Formblätter und Merkzettel.[175] Die Unterlagen wurden nach Einsichtnahme von der Westseite zurückgegeben.

[175] Antragsformular für Passierschein, Merkblatt hierzu, Passierscheinformular, Formular Zahlungsmittel- und Warenerklärung nebst Erläuterungen.

Korber sagte, dass seine Seite eine nichtöffentliche Unterzeichnung wünsche. Wendt erklärte sich einverstanden. Die Veröffentlichung der unterzeichneten Schriftstücke solle erst um 14.00 Uhr erfolgen. Wendt sagte dann, dass seine Seite der Bitte um Beginn der Aktion schon am 17.12.1963 nicht entsprechen könne. Die Aktion könne erst am morgigen 18.12.1963 um 13.00 Uhr beginnen. Korber akzeptierte.

Zum Ende der Sitzung um 12.00 Uhr erklärte Wendt, dass die Verhandlungen in einer sachlichen Atmosphäre stattgefunden hätten und beide Seiten von einem humanitären Gedanken geleitet wurden. Verständigung sei also möglich. Die Übereinkunft sei allerdings nur ein erster Schritt auf dem Wege zur Entspannung des Verhältnisses der DDR zu Berlin. Korber sagte, das Ergebnis sei nur möglich geworden, weil man sachfremde Interessen ausgeklammert habe. Die Vereinbarung habe (auch nach Erklärung der Ostseite) nicht den Charakter eines zwischenstaatlichen Abkommens.

Anschließend wurde jedem Ostberliner Gesprächsteilnehmer von der Westseite ein Berliner Bär überreicht.[176]

3. Ein Erfahrungsbericht zur erreichten Verhandlungsposition des Senats

Nach dem Ende der Gespräche wurde in der Senatskanzlei ein Erfahrungsbericht verfasst, der die erreichten Positionen des Senats resümierte.

Zunächst heißt es, dass die Reaktion auf den Abusch-Brief von zwei Voraussetzungen bestimmt gewesen sei: zum einen dem Verbot der westlichen Alliierten, Passierscheinstellen in den Westsektoren einzurichten, und zum anderen von dem gescheiterten Versuch, Gespräche auf der Ebene des Interzonenhandels zu führen.

a) Zu den Positionen der westlichen Seite:

   Es sollte eine Regelung entweder durch einseitige Schaffung von Voraussetzungen bzw. durch eine Vereinbarung in Schriftform ohne Austausch von Vollmachten als Verwaltungsvereinbarung

[176] LAB B Rep 002 Nr. 11766, S. 128/129.

durch einen Beamten nichtpolitischen Charakters erreicht werden; weiterhin möglichst keine Zulassung von Hoheitsakten der DDR in Westberlin, keinesfalls jedoch das Auftreten von uniformierten Volkspolizisten oder das Zeigen von Emblemen der DDR.

Angestrebt wurde eine möglichst kleine Form für eine Vereinbarung. Passierscheinstellen in Westberlin seien abzulehnen.[177]

b) Zu den Positionen der östlichen Seite:

Die DDR strebte die Festlegung möglichst vieler Formalien in einer ersten anfänglichen Vereinbarung und in der Folge eine Ausweitung zu einer umfassenden Regelung an.

Bei der Frage der Grundform der Vereinbarung agierte Ostberlin geschmeidig, zeigte jedoch eine versteifte Haltung in den Fragen der Abschlussvollmacht, der Unterzeichnung und der Signaturformeln. Die Regierung der DDR und der Senat sollten als Träger der Rechte und Pflichten, die sich aus der Vereinbarung ergaben, deutlich gemacht und festgelegt werden.

Die östliche Seite strebte ausdrücklich keine Anerkennung der DDR oder eine Hoheitsausübung in Westberlin an. Sie bestand jedoch auf dem Auftreten von Bediensteten der DDR und dem Gebrauch der amtlichen Bezeichnungen mit der Argumentation, dass das Verfahren in einer Hand liegen müsse. Sie war mit dem Einsatz von Angestellten der Post der DDR und Doppelformulierungen (Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR), einverstanden.

Außerdem akzeptierte sie die Formulierung im Mantelprotokoll der Vereinbarung: Beide Seiten stellten fest, dass eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.

c) Als Ergebnis stellt der Erfahrungsbericht fest:

- Die westlichen Positionen konnten durchgehalten werden.
- Vollmachtfrage: Auf Anregung der Bundesregierung erfolgte die Unterzeichnung auf Grund einer „dienstlichen Weisung“

[177] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 14/15.

und ist somit als rein bürokratischer Vorgang und nicht als wirkliche Vollmacht anzusehen.

- Die Verhandlungsebene blieb begrenzt.
- Durch die „Salvatorische Klausel“ wurden amtliche Bezeichnungen neutralisiert. Die Bezeichnung „Demokratisches Berlin“ (wie in den Tagesaufenthaltsgenehmigungen für Westdeutsche) wurde geändert in „Hauptstadt der DDR“.
- Gegen das Verbot der Alliierten wurde nicht verstoßen.[178]

4. Kritische Würdigung des Berichts

Unterzieht man den Ergebnisbericht einer kritischen Würdigung so ist festzustellen:

Der Senat dachte bei einer Verwaltungsvereinbarung ohne Austausch von Vollmachten durch einen Beamten „nichtpolitischen Charakters“ wohl an die Vereinbarungen, die er in den zurückliegenden 50er und 60er Jahren mit der Ostberliner Stadtverwaltung abgeschlossen hatte. Die Vereinbarungen hatten die Regelung technisch-organisatorischer Fragen zwischen den Stadthälften zum Inhalt und wurden auf der mittleren Verwaltungsebene abgewickelt. Endverantwortlicher war dabei immer die Ostberliner Stadtverwaltung mit dem Oberbürgermeister. Eine derartige Möglichkeit wurde aber bereits durch die Annahme des Abusch-Briefes durch Brandt ausgeschlossen. Es war unzweifelhaft, dass es der Senat bei den Passierscheinverhandlungen mit der Regierung der DDR zu tun haben würde und nicht mit dem Ostberliner Oberbürgermeister.

Der wichtigste Verhandlungserfolg der Westseite bestand darin, dass es gelang, den Regierenden Bürgermeister hinter dem Akt der Unterzeichnung der Vereinbarung und der Vergabe der Vollmacht so weit wie möglich zurücktreten zu lassen. Durch die gewundene und umständliche

[178] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 16/17.

Formulierung der Unterschriftsformel und der Vollmacht[179] wurde erreicht, dass nicht Brandt sondern Spangenberg (CdS) in beiden Fällen als Weisungsgeber auftrat, der im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters handelte, während auf der anderen Seite Abusch der Weisungsgeber war. Freilich erschien sowohl in der Vollmacht als auch in der Unterschriftsformel, ungeachtet aller Formulierungskunst, Brandt als Endverantwortlicher. Aber das war hinnehmbar, so wie es unbestritten war, dass ein Regierungschef für alle politisch-organisatorischen Vorgänge in seinem Verantwortungsbereich im weitesten Sinne letztlich die Verantwortung trägt. Für die besondere politische Situation, in der sich Brandt mit seinem Vorstoß der Passierscheinvereinbarungen befand, waren diese Formulierungen jedoch das Äußerste an politischem Wagnis, das Brandt eingehen konnte. In den Verhandlungen 1964 brach der Konflikt um diese Kernfragen der Vereinbarung in aller Schärfe aus. Die Bundesregierung verlangte eine Revision, die DDR dagegen widersetzte sich hartnäckig jeder Änderung des Protokollmantels.

Andere westliche Positionen, die im Bericht erwähnt sind, waren jedoch nicht vollständig durchzuhalten. Dass Passierscheinstellen in Westberlin einzurichten seien, hatte Wendt schon im ersten Gespräch durchgesetzt allerdings mit der Einschränkung, dass Hoheitsakte in Ostberlin stattfinden würden. Damit hatte sich die Frage eines etwaigen Verstoßes gegen die BK/O (61)11[180] bereits im Vorfeld erledigt. Senatsrat Korber war auch kein Beamter nichtpolitischen Charakters, sondern Leiter der allgemeinen und politischen Abteilung der Senatskanzlei und gehörte zum Arbeitsstab des Regierenden Bürgermeisters.

Was im Erfahrungsbericht nicht erwähnt wird ist der Umstand, dass der Senat die Mauer als Staatsgrenze West im Selbstverständnis der DDR akzeptieren musste, wenn er sie durchlässig machen wollte. Das wird in der Protokollanlage erkennbar, in der durch die akribische Beschreibung der Passierscheinbeantragung und der Prozeduren beim Passieren der Grenzübergänge mit Pass- und Zollkontrolle der Charakter einer

[179] Staadt spricht von „diplomatischen Spitzfindigkeiten“, die aber von beiden Seiten offensichtlich akzeptiert wurden, weil sie ein Ausweg aus der Sackgasse waren, in die man geraten war. Staadt, S. 84.
[180] Die BK/O (61)11 bezog sich auf die geplante Einrichtung von zwei Reisebüros der DDR auf Bahnhöfen der S-Bahn in Westberlin, in denen Westberliner Anträge auf Aufenthaltsgenehmigung in Ostberlin stellen konnten.

Staatsgrenze deutlich und unübersehbar fixiert wurde. Zwar betonte Wendt in den Gesprächen, dass diese Grenzkontrollen auch im Westen durchaus üblich seien, überging dabei aber geflissentlich, dass man zum Passieren der deutsch/französischen Grenze keinen Passierschein in Paris beantragen musste.

Auch gelang es Korber nicht, die DDR zur Erhöhung der geringen Zahl der Grenzübergänge zu bewegen, obwohl es Ostberlin wahrscheinlich technisch-organisatorisch durchaus möglich gewesen wäre, die Grenzübergänge für Westdeutsche - Bornholmer Straße und Heinrich-Heine-Straße - in das Passierscheinbesucherprogramm mit einzubeziehen. Die Mauer selbst war für Ostberlin in diesen Gesprächen absolut kein Verhandlungsthema.

Zu diesen beiden letztgenannten Punkten ist anzumerken, dass sie von Korber zwar angesprochen aber nicht als Verhandlungsziele verfolgt wurden. Die westliche Verhandlungsseite beschränkte sich bei diesem ersten Versuch einer Regelung auf das unmittelbar praktisch Machbare.

Die Verhandlungen erfolgten bis auf den Umstand, dass Ostberlin mit dem öffentlichen Vorstoß am Wochenende (14./15.12.1963) im Prinzip die verabredete Vertraulichkeit der Gespräche gebrochen hatte, ohne Zwischenfälle. Aber auch dem Senat gelang es grundsätzlich nicht, der Presse Informationen mit dem Hinweis auf die Geheimhaltung vorzuenthalten. Die öffentlichen Medien hatten ihre Vertreter im Rathaus Schöneberg postiert und auch die Treffen in der Fasanenstraße waren inzwischen bekannt geworden.[181] Zudem erfuhren die Medien Details der Gespräche auch aus anderen Quellen und versuchten dann eine Bestätigung bei Regierungsvertretern zu erlangen. Um der Informationspflicht des Senats gegenüber der Öffentlichkeit nachzukommen, richtete Senatssprecher Bahr in der Folge tägliche Pressekonferenzen ein. Das wurde dann bei der am 18.12.1963 beginnenden Besuchsaktion wegen der organisatorischen Pannen auch dringend erforderlich.

Da die Gespräche unter so extremem Zeitdruck erfolgten, konnte die umfassende Information über alle Details (z. B. durch Abschrift der Gesprächsprotokolle) gegenüber der Bundesregierung und den Alliierten

[181] Deshalb wurden Sitzungen des Senats zu Passierscheinfragen zeitweise in ein Dienstgebäude am Ferbelliner Platz verlegt.

teilweise erst am Tag nach dem Gespräch erfolgen. So hatte die Bundesregierung wenige Möglichkeiten, sich in die Gespräche einzuschalten. Wenn sie der Bedeutung der Gespräche jedoch von Beginn an ihre volle Aufmerksamkeit gewidmet hätte, wäre das dennoch möglich gewesen, denn der Bundesbevollmächtigte von Eckardt befand sich vor Ort und wurde zu allen Sitzungen die Passierscheinfrage betreffend hinzugezogen. Auch hatte er die Möglichkeit, selbst aktiv zu werden. Jedoch taktierte die Regierung im entscheidenden Augenblick zögerlich und überließ Brandt das Handeln. Brandt seinerseits verstand es in jedem Fall, die Ziele seiner Regierung in der Passierscheinfrage im persönlichen Kontakt mit dem Bundeskanzler nachdrücklich zu vertreten.

Drittes Kapitel

I. Die verwandtschaftlichen Beziehungen der Westberliner Bevölkerung nach Ostberlin und ins nähere und weitere Umland

Die Berliner Regierung hatte neben den Informationen, die sie bereits besaß, durch eine Erhebung vom November 1963 [182] einen Überblick über die Verwandtschaftsverhältnisse der Bevölkerung in Bezug auf ihre Verflechtung mit den Bewohnern Ostberlins und dem gesamten näheren und weiteren Umland Berlins erhalten. Nach diesen Zahlenangaben richteten sich offenbar auch die Planungen für die Besuchsaktion mit Passierscheinen aus. Im ersten Gespräch hatte Korber gegenüber Wendt von ca. 800 000 besuchsberechtigten Westberlinern gesprochen.

a) Das Ausmaß der Beziehungen

   Nach der Erhebung hatten 4/5 (80 %) aller Westberliner Verwandte, Bekannte oder Kollegen in Ostberlin bzw. im Umland. 2/3 (66 %) der Bevölkerung gaben bei den Befragungen verwandtschaftliche Beziehungen an.

[182] Die Erhebung wurde von Prof. Hurwitz für den Senat durchgeführt. Deren Ergebnisse konnten 1964 durch drei verschiedene Umfragen des Instituts Dr. Schreiber bestätigt werden.

Die Aufschlüsselung nach Verwandtschaftsgraden ergab folgendes Bild:

Nach Hurwitz hatten Verwandte in Ostberlin und dem Umland (einschl. Mehrfachangaben):

Ehepartner, Kinder, Eltern	13 % aller Westberliner
Schwiegereltern	15 %
Geschwister	32 %
Großeltern	37 %
Geschwister der Eltern	43 %
Andere „nähere Verwandte“	58 %
„Entfernte Verwandte“	66 %

Die Befragten sind nach dem engsten genannten Grad der verwandtschaftlichen Bindung zusammengefasst.[183]

b) Aufrechterhaltung und Pflege der persönlichen Bindungen

Seit dem Bau der Mauer hatten 73 % der Bevölkerung im Laufe eines Jahres Kontakt durch Briefe, Päckchen bzw. Pakete. Davon hatten 50 % einmal monatlich und häufiger schriftlichen Kontakt aufgenommen. Durch weitere Befragung ergab sich, dass die Verbindungen sowohl nach Ostberlin als auch ins Umland zahlenmäßig annähernd gleich stark waren.[184]

c) Die Bedeutung der Kontakte für die Frage des Auseinanderlebens

Zunächst stellte Hurwitz auf Grund seiner Untersuchung mit Überraschung fest, dass die Häufigkeit der familiären Beziehungen – engere als auch weitere Verwandtschaftsgrade eingeschlossen- sowohl nach Ostberlin als auch ins nähere und weitere Umland etwa gleich stark waren. Wie zu erwarten, hatte sich das Vorhandensein verwandtschaftlicher Bindungen bei den unter 30jährigen stark verringert, bei den unter 40jährigen hatte die Verringerung bereits eingesetzt. Westberliner über 60 Jahre hatten den höchsten Anteil an verwandtschaftlichen Beziehungen sowohl nach Ostberlin als auch ins Umland. Dass die über 60jährigen - insbesondere Personen aus alteingesessenen Berliner Familien einen hohen Anteil an Passierscheinbesuchern stellen würden, musste dem Senat klar geworden sein. Charakteristisch ist dafür die Klage einer Berlinerin, dass sie ihre Vettern nicht besuchen

[183] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 3.
[184] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 7/8.

> dürfe, obwohl sie doch Blutsverwandte seien. Sie sei in der vierten Generation Berlinerin und niemand, nicht einmal der Bürgermeister Brandt, wisse offenbar wie stark versippt alte Familien in Berlin seien.[185]

Zur Frage des Auseinanderlebens meinte Hurwitz, dass der Umstand, dass 45 % der Westberliner im Alter zwischen 15 und 29 Jahren Verwandte im Osten besäßen, eine ausreichende Basis darstellen würde, um dem sehr langsamen Prozess des Absterbens der Beziehungen zu begegnen.[186]

Da Staatssekretär Carstens vom AA noch am 17.12.1963 versucht hatte, die Zustimmung des Kanzlers zum Abschluss der Passierscheinvereinbarung zu vereiteln,[187] überreichte die Senatskanzlei dem AA eine Zusammenfassung des Berichts.[188] Nachdem sich im Sommer 1964 im AA ein Sinneswandel in Bezug auf die Bedeutung der Passierscheinvereinbarungen vollzogen hatte, benutzte das AA den Bericht für seine eigenen Zwecke und verteilte ihn an die Auslandsvertretungen als politische Argumentationshilfe.

Eine Blitzumfrage vom 5. – 7.12.1964 im Auftrage des Senats bestätigte die wichtigsten Zahlen aus den Studien von Hurwitz. Eine zusätzliche Erhebung aus der Zeit vor dem Mauerbau hatte folgende Ergebnisse: ca. 17 % der Westberliner hatten mindestens einmal wöchentlich einen Ostberliner Bezirk aufgesucht, weitere 19 % mindestens einmal im Monat. Im Durchschnitt hielt sich jeder erwachsene Westberliner einmal in 14 Tagen in einem Ostberliner Bezirk auf. In West- bzw. Ostberlin trafen 22 % der Westberliner ihre Verwandten bzw. Freunde mindestens einmal wöchentlich. Insgesamt trafen 54 % der Westberliner mindestens einmal im Monat mit ihren Verwandten aus den östlichen Bezirken zusammen.[189]

---

[185] UKW Sonderdienst des RIAS, Dat M, Band 270 – 555/86.
[186] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 10 – 13.
[187] AAPD 1963, Dok. 477; hier zitiert nach: Kunze, S. 121.
[188] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 46.
[189] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 47 – 51.

II. Die Vorbereitung und Durchführung der Besuchsaktion

1. Organisatorische Vorbereitungen auf beiden Seiten

Nach dem politischen Schlagabtausch am Wochenende (14./15.12. 1963) wurde am Montag beiderseitiges Entgegenkommen bei den Gesprächen erkennbar und ein erfolgreicher Abschluss rückte in greifbare Nähe. Zudem begannen in der folgenden Woche die Vorweihnachtstage.

Der Senat musste mit der gebotenen Eile die organisatorischen und praktischen Vorbereitungen für die Durchführung der Passierscheinaktion in die Wege leiten, so wie es Brandt in seiner Rede am Sonntag zugesagt hatte. Diese Aufgabe war vom Senat an Bürgermeister Albertz übertragen worden, der die Senatsverwaltung für Sicherheit und Ordnung leitete. Für diesen Zweck hatte man dort einen Arbeitsstab eingerichtet, in den neben Polizei und Postwesen die Senatsverwaltungen für Schulwesen, Gesundheitswesen, Verkehr und Betriebe nebst der Senatskanzlei eingebunden waren.[190] Die als Passierscheinstellen vorgesehenen Schulen waren bereits festgelegt und durch Schilder kenntlich gemacht.

Für die eigentliche Abfertigung der Antragsteller waren die Räume der Schulturnhallen bestimmt. Außerdem war vorab klar, dass man für den Andrang der Wartenden die Schulhöfe und Pausenhöfe benötigen würde. Weitere Räume wurden für den Stab der Schutzpolizei[191], das DRK und den Arbeiter-Samariterbund vorgesehen. Auf den Schulhöfen lagen Absperrgitter bereit. Das DRK richtete sich in sieben Schulen ein, der Arbeiter-Samariterbund (ASB) in fünf weiteren.[192] Für die Ausstattung der Räume benutzte man das Schulmobiliar. *Der Tagesspiegel* berichtete, dass in der Senatsdruckerei bereits alle Plakate, Hinweisblätter und Amtsblattverordnungen zur Passierscheinaktion zum Druck bereit lägen. Das Rathaus Schöneberg sei für den Publikumsverkehr geschlossen. Dafür

[190] Vgl. Kunze, S. 125/126.
[191] Für die Organisation und den Ablauf der Antragstellung und Ausgabe der Passierscheine war in jeder Passierscheinstelle ein Polizeikommissar verantwortlich. Nur der Kommissar war berechtigt, der Presse Auskunft zu erteilen und Zahlen zu nennen. Die Schutzpolizei regelte den Verkehr der Antragsteller im Außenbereich. DatL/30.12.63, Band 270–555/105.
[192] Berliner Morgenpost, 18.12.63.

wurde im Heimatmuseum des Bezirks ein Pressezentrum eingerichtet.[193] Für den 18.12.1963 sagte der Wetterbericht in Berlin leichten Schneefall mit Tagestemperaturen von –3 °C und Nachttemperaturen von –8 °C voraus.[194]

Auf Ostberliner Seite wurden vor den Grenzübergangsstellen in einigem Abstand hinter dem eigentlichen Mauerdurchlass eine große Anzahl von Abfertigungshäuschen aufgestellt. Dahinter warteten Ostberliner Taxis zur Beförderung von Besuchern und das ostdeutsche DRK stellte Krankenwagen für den Weitertransport nicht gehfähiger Kranker von der Grenze ab bereit.[195]

Für die Rückreise der Besucher wurde es diesen ermöglicht, den Grenzübergang Friedrichstraße von Ostberliner Seite aus mit der U-Bahn anzufahren.[196] Bei Pannen von Besuchern mit Pkw halfen Ostberliner Abschleppdienste.[197] Pkw-Schadensfälle während des Besuchszeitraumes wurden stets über den internationalen Versicherungsring geregelt.[198]

Ob Ostberlin die öffentlichen Verkehrsmittel verstärkte, ist nicht mehr feststellbar. Jedenfalls waren die Straßenbahnen, die durch den Ausfall der gesperrten U-Bahnlinien ohnehin stark beansprucht waren, dem Ansturm der Westberliner Besucher kaum gewachsen.[199]

Von den Passierscheingesprächen wurde am Dienstag gemeldet, dass diese am Montag trotz dreimaligen Treffens auf Dienstag vertagt worden seien[200], aber die *Morgenpost* brachte in ihrer Dienstagsausgabe bereits eine Sonderbeilage, in der der Wortlaut des Protokolls der Vereinbarung und die dazugehörige Anlage abgedruckt waren, außerdem eine Liste der Schulen, in denen die “Abfertigungsstellen für

[193] Tagesspiegel, 17.12.63.
[194] Morgenpost, 17.12.63.
[195] Berliner Morgenpost, 20.12.63.
[196] Dat M/27.12.63 Band 270-555/86.
[197] Dat M/30.12.63 Band 270-555/108.
[198] Dat KZ/28.12.63 Band 270-555/94.
[199] Dat M/30.12.63 Band 270-555/108.
[200] Tagesspiegel, 17.12.63.

Tagesaufenthaltsgenehmigungen Anträge – Ausgabe“ [201] eingerichtet werden sollten.[202]

2. Der Ansturm der Berliner auf die Passierschein-stellen in den ersten Tagen des Besuchszeitraumes und die Mängel in der Organisation

Nach den Informationen, die der Senat über die Verwandtschafts-verhältnisse der Berliner hatte, konnte die Zahl der Besuchsberechtigten abgeschätzt werden. Danach war ein Massenansturm von Antragstellern durchaus zu erwarten. Zwar hatte Brandt in einer Rundfunk- und Fern-sehansprache am 17.12.1963 die Bevölkerung nochmals zur Geduld gemahnt und gemeint, dass nicht jeder Berliner sogleich in den ersten Tagen einen Besuch anmelden sollte, auch um unnötige Wartezeiten zu vermeiden.[203] Aber die Ungeduld der Menschen, die ihre Angehörigen seit mehr als zwei Jahren nicht gesehen hatten, war viel zu groß. Außerdem standen die Weihnachtsfeiertage und der Jahreswechsel bevor. Hinzu kam, dass die Einrichtungen, in denen die Abfertigung der Antragsteller durchgeführt werden sollte, provisorisch waren, die Hilfsmittel einfach und zu Beginn unzureichend. Der Platz in den Schulturnhallen reichte nicht annähernd aus, um alle Wartenden unterzubringen. Also musste das Gros der Menschen sich im Freien aufhalten - auf Schulhöfen und Bürger-steigen. Was die Organisatoren zunächst offenbar nicht in ihr Kalkül mit-einbezogen hatten war der Umstand, dass viele der älteren Berliner

[201] Die Morgenpost benutzte hier noch die Bezeichnung, die Korber in den Gesprächen am Montag gegenüber Wendt aufgegeben und die von Wendt vorgeschlagene Bezeichnung Passierscheine akzeptiert hatte. Vgl. Kunze, S. 119.

[202] Bezirk Tiergarten: Breitscheid-Schule, Berlin 21, Turmstraße 8
Bezirk Wedding: Rehberge-Schule, Berlin 65, Guineastraße 17/18.
Bezirk Kreuzberg: Hermann-Hesse-Schule, Berlin 61, Böckhstraße 9/10.
Bezirk Charlottenburg: Schiller-Schule, Berlin 1, Schillerstraße 125
Bezirk Spandau: Wolfgang-Borchert-Schule, Berlin 20, Askanierring 161 – 167
Bezirk Wilmersdorf: Fichte-Schule, Berlin 31, Emser Str. 50 – 52.
Bezirk Zehlendorf: Nord-Schule, Berlin 37, Potsdamer Straße 7
Bezirk Steglitz: Paulsen-Schule, Berlin 41, Gritznerstraße 57
Bezirk Schöneberg: Riesengebirgs-Schule, Berlin 62, Belziger Straße 43- 51
Bezirk Tempelhof: 3. Grundschule, Berlin 42, Schulenburgring 7 – 11
Bezirk Neukölln: Richard-Schule, Berlin 44, Richardstraße 47 -51
Bezirk Reinickendorf: 8. Grundschule, Berlin 52, Auguste-Viktoria-Allee 95/96

[203] Berliner Morgenpost, 18.12.19. Gleiches hatte Brandt auch in seiner Bekanntmachung vom 17.12.63 ange-mahnt; Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Zur Passierscheinfrage, Berlin 1964, S. 43.

stundenlanges Anstehen und Warten in einer Menschenschlange aus der Kriegs- und Nachkriegszeit gewohnt waren. Das führte dazu, dass sich schon Stunden vor den Öffnungszeiten lange Schlangen vor den Passierscheinstellen bildeten. Das war am 18.12.1963, dem Tag, an dem erstmals Anträge auf Passierscheine gestellt werden konnten, der Fall. Für den 19. und 20.12.1963 waren Nachttemperaturen über einer dünnen Schneedecke von -5 °C bis -8 °C vorausgesagt worden.[204]

Am Donnerstag, 19.12.1963, dem ersten Tag, an dem nicht nur Anträge entgegengenommen sondern auch Passierscheine ausgegeben wurden, zeigte es sich, dass die Organisation dem Andrang der Menschenmengen nicht gewachsen war. Obwohl Ostberlin die Zahl der Postangestellten auf insgesamt 96 erhöht hatte, warteten bei Öffnung der Passierscheinstelle bereits 30 000 Antragsteller, um 17.00 Uhr waren es 40 000. Von dieser Zahl wurden 14 000 abgefertigt, 26 000 Menschen mussten unverrichteter Dinge heimkehren.[205] DRK und ASB leisteten in 1 393 Fällen Erste Hilfe. Acht Personen mussten ins Krankenhaus eingeliefert werden. Unter den abgewiesenen Antragstellern gab es Berliner, die bereits am Vortag vergeblich angestanden hatten.[206]

Im Bezirk Wedding holten sich Betriebsräte von Behörden und Firmen Blanko-Anträge von der Passierscheinstelle, ließen sie von ihren Arbeitern und Angestellten ausfüllen, überprüften die Anträge und legten sie (mit den Personalausweisen) bei der Passierscheinstelle vor. Am nächsten Tag holten sie unter Vorlage des Kontrollabschnitts die Passierscheine von der Passierscheinstelle ab.[207] Im Leitartikel der *BM* steht zwar das menschliche Leid der abgewiesenen Antragsteller im Vordergrund, es wird aber auch über wachsenden Zorn und Verbitterung der Berliner berichtet und betont, dass sowohl der Senat als auch Ostberlin die Aufgabe unterschätzt und Fehler in der Organisation begangen hätten.[208] Der Senat

[204] BM, 19. u. 20.12.63.
[205] Tagesspiegel, 20.12.63.
[206] BM, 20.12.63. Die Zeitung berichtete von Menschen, die insgesamt mehr als 14 Stunden vergeblich gewartet hatten.
[207] BM, 20.12.63. Der Weddinger Bezirksbürgermeister Mattis hatte diese Vorgehensweise angeregt, obwohl der Senat bekannt gegeben hatte, dass dies Verfahren durch die Vereinbarung nicht gedeckt sei. Am 21.12.63 berichtete das Spandauer Volksblatt, dass Ostberlin mitgeteilt habe, Betriebsräte von Westberliner Firmen dürften keine Sammelanträge vornehmen.
[208] BM, 20.12.63. In Leserbriefen der Zeitung wird der Vorschlag gemacht, Nummern an die Wartenden auszugeben, wie das in Arztpraxen üblich sei.

reagierte mit einer Pressekonferenz, auf der Pressesprecher Bahr unter anderem mitteilte, dass der Senat ab sofort jeweils mittags eine Pressekonferenz abhalten werde, auf der er Nachrichten zur Situation geben und Fragen der Presse beantworten werde. Für den 20.12.1963 kündigte er den Einsatz weiterer 50 Ostberliner Postangestellten an.

Nachdem die Probleme an den Passierscheinstellen öffentlich geworden waren, begannen auch die Berliner Rundfunksender RIAS [209] und SFB, die einen UKW-Sonderdienst eingerichtet hatten, sich aktiv in die Organisation der Passierscheinfrage einzuschalten. Reporter wurden zu den Passierscheinstellen geschickt, die Situationsberichte gaben, und über einen offenen Kanal wurden Fragen beantwortet, Hinweise gegeben und Hilfsangebote von Berlinern verbreitet.

Am 21.12.1963 berichtete *Der Tagesspiegel*, dass sich die Situation an den Passierscheinstellen entspannt habe, obwohl viele Antragsteller in dicker Winterkleidung wieder Wartezeiten von bis zu 10 Stunden auf sich genommen hätten. Nach Senatsangaben seien 34 100 Passierscheine ausgegeben worden. Im Durchschnitt wurden jeweils drei Personen auf einem Passierschein eingetragen. Ca. 10 000 Antragsteller wurden nicht mehr abgefertigt.[210] Die *Berliner Zeitung* meldete, dass DRK und ASB in 1 161 Fällen Erste Hilfe (Herzbeschwerden, Kreislaufstörungen) geleistet hätten. 19 Personen seien ins Krankenhaus eingeliefert worden. Eine Person sei im Krankenhaus verstorben.[211]

Hatte der Druck auf die Organisatoren der Passierscheinabwicklung am Freitag etwas nachgelassen, so war für Samstag eine nochmalige Zunahme des Andrangs vor den Passierscheinstellen zu erwarten, denn in der folgenden Woche begannen die Weihnachtsfeiertage und wer zu Heiligabend und an den Feiertagen Besuch machen wollte, musste den Antrag spätestens am Samstag einreichen. An diesem Tag öffneten die Passierscheinstellen schon um 10.00 Uhr, schlossen aber bereits um 15.00 Uhr. Ostberlin hatte die Zahl seiner Angestellten inzwischen auf 194 erhöht. Dennoch warteten gegen 13.00 Uhr ca. 32 000 Antragsteller vor den Passierscheinstellen bei -4 °C Außentemperatur. 9 000 Personen wurden

[209] Dieser Sonderdienst war eine Gründung des politischen RIAS-Kommentators Peter Herz, BM, 28.12.63.
[210] BM, 21.12.63.
[211] BZ, 21.12.63.

nicht mehr abgefertigt. Die Zahl der ausgegebenen Passierscheine stieg auf 56 915 und auch die Zahl der Besuche erhöhte sich auf 12 000.[212] Da bereits um 5.00 Uhr morgens 3 000 und um 7.00 Uhr 10 000 Antragsteller vor den Passierscheinstellen standen, hatte die Senatsverwaltung sich entschieden, die Schulen zu beheizen und die Menschen ab 6.00 Uhr in die Gebäude und Räume einzulassen.[213]

Allen an der Organisation Beteiligten war klar, dass es so nicht weiter gehen konnte, denn die Leidensfähigkeit der Menschen war nicht unbegrenzt. Es mussten alle Anstrengungen unternommen werden, um in der folgenden Zeit bis zum 5. Januar eine zügige Abfertigung zu erreichen und die Warteschlangen aufzulösen. So kündigte Egon Bahr auf der Pressekonferenz an, dass am Montag endlich das System der fortlaufenden Kontrollnummer[214] eingeführt werden sollte und die Inhaber über den Rundfunk aufgefordert würden, in der entsprechenden Zeit bei ihrer Passierscheinstelle zu erscheinen. Außerdem sollte die Zahl der Ostberliner Postangestellten nochmals auf 236 erhöht werden. Weitere Verstärkungen seien aber von Ostberlin ausgeschlossen worden.[215]

Am Montag, 23.12.1963, war die Organisation dann bereits wesentlich effizienter. Die Polizei ordnete die Wartenden in Schlangen für Antragsteller und Abholer und informierte mit Lautsprecher über den Verfahrensweg. [216] Neben den Wartenden waren Kohlebecken aufgestellt.[217] Freiwillige Ordner der Bezirksämter kümmerten sich um Schwerstbeschädigte, sehr alte Personen, Frauen mit Kleinkindern und Schwangere, die bevorzugt abgefertigt wurden. Wartende konnten ihre Kinder zur Betreuung beim DRK vor Ort abliefern. Der ASB teilte heißen Tee aus, freiwillige Schüler (es waren Schulferien) halfen älteren Personen, die mit dem Ausfüllen der Anträge Schwierigkeiten hatten.[218]

Am 24.12.1963 schrieb die Presse, dass sich das System der Kontrollmarken noch nicht bewährt habe. In Kreuzberg seien unabgefertigte

[212] Tagesspiegel, 22.12.63.
[213] BM, 22.12.63.
[214] Die Kontrollnummern hatten die Farben blau, grün und gelb und galten nacheinander für verschiedene Zeitabschnitte. Sie wurden von der Bereitschaftspolizei an die Wartenden ausgegeben. Dat K2/28.12.63, Band 270-555/94.
[215] Tagesspiegel, 22.12.63.
[216] Dat K2/28.12.63, Band 270-555/94.
[217] Dat J/23.12.63, Band 270-555/49, 50.
[218] Dat L/30.12.63, Band 270-555/104.

Antragsteller nach Hause geschickt worden, ohne dass sie eine Kontrollnummer erhalten hätten. Außerdem sei die Schule an der Passierscheinstelle über Nacht geschlossen gewesen.[219] Am 25.12.1963 berichtete die *BM*, dass sich das neue Abfertigungssystem nun bewährt habe. Trotz klirrenden Frostes hätten viele Menschen schon in der Nacht vor den Passierscheinstellen angestanden. Gegen 8.00 Uhr morgens hätten bereits 10 000 Westberliner gewartet. Der Senat bedankte sich bei den Helfern vom DRK und ASB und bei den privaten Helfern für ihren Einsatz. Am Sonntag, 29.12.1963, betrug die Schlange der wartenden Pkw am Übergang Sonnenallee 4 km und reichte bis zum Hermannplatz. Die Abfertigung dauerte 2 ½ Stunden. Der Rückstrom der Besucher setzte bereits um 19.00 Uhr ein. In den Pkw wurden bei Stichproben der Kofferraum kontrolliert und Spiegel unter den Wagenboden geschoben.[220]

3. Erschwernisse bei den Fahrten nach Ostberlin

Im Passierschein, den der Antragsteller am Tag nach der Antragstellung erhalten sollte, war der Grenzübergang angegeben, den der Besucher benutzen musste. Der Besucher konnte den Übergang nicht bei der Antragstellung wählen, er wurde von Ostberlin festgelegt.

Die Übergänge waren so verteilt, dass die an Ostberlin grenzenden Bezirke Wedding, Tiergarten, Kreuzberg und Neukölln berührt wurden, während der große Bezirk Reinickendorf im Nordwesten keinen Grenzübergang für Westberliner hatte. Der dort befindliche Übergang an der Bornholmer Straße war nur für Westdeutsche vorgesehen.

Vor dem Mauerbau hatten die Berliner, die einen Besuch bei Verwandten im Osten der Stadt machten, in der Regel eine erprobte Reiseroute, die sie auf kürzestem Wege zu ihrer Besuchsadresse führte. Viele Menschen benutzten dafür das dichte Berliner Verkehrsnetz aus S-Bahnen, U-Bahnen, Straßenbahnen und Omnibussen. Der Anteil der auf die

[219] BM, 24.12.63.
[220] BM, 31.12.63.

Verkehrsmittel angewiesenen Berliner war hoch. Viele ältere Personen, vor allem Frauen, besaßen weder einen Pkw noch eine Fahrerlaubnis.[221]

Nach dem Mauerbau waren alle Schienenverkehrsverbindungen an der Bezirksgrenze unterbrochen worden. Nur über die innerstädtische S-Bahnlinie gelangte der Reisende vom Lehrter Bahnhof im Westen über die Grenze zum im Bezirk Mitte befindlichen Bahnhof Friedrichstraße, der als Grenzübergang ausgebaut war. Die von Westberlin einfahrenden Züge hielten hier auf einem vom übrigen Bahnhof abgegrenzten Bahnsteig und fuhren von dort aus zurück nach Westberlin. Vom Bahnsteig gelangten die Reisenden über unterirdische Gänge zum Grenzübergang in einem Gebäude an der Friedrichstraße, das später unter dem Namen „Tränenpalast“ bekannt wurde.

Passierscheininhaber, die die Schienenverkehrsmittel benutzen wollten, hatten also nur noch die Möglichkeit, den Bahnhof Friedrichstraße mit der S-Bahn auf der Nord/Süd- bzw. West/Ost-Linie oder mit der U-Bahnlinie 6 anzufahren. Das galt aber nur für diejenigen, die auf ihrem Passierschein den Grenzübergang Friedrichstraße eingetragen hatten. Alle anderen Besucher mussten zunächst von ihrem Wohnort in Westberlin aus den für viele kaum bekannten Ort des ihnen zugewiesenen Grenzübergangs erreichen.[222] Dazu gab die BVG Hinweise zu den Verkehrsmitteln, die zu den Grenzübergängen fuhren, und setzte bei Bedarf auch Verstärkungen ein.[223] Hinter dem Grenzübergang waren viele Besucher dann nochmals gezwungen, sich eine neue Verkehrsverbindung zu ihrer Zieladresse zu suchen, zumal die U-Bahnlinien 6 und 8 und die Nord/Süd-Verbindung der S-Bahn in Ostberlin nicht benutzt werden konnten. Besonders ältere Berliner hatten große Schwierigkeiten, wenn sie nicht mehr ihren gewohnten Reiseweg nehmen konnten.[224]

Unter diesen Bedingungen vervielfachte sich die Reisedauer.[225] Eine einfache Fahrt zu Verwandten in Berlin konnte zu einer Odyssee werden,

---

[221] Krumholz, S. 486. Nach Angaben Brandts besuchten von 790 000 Personen 400 000 Ost-Berlin mit öffentlichen Verkehrsmitteln im ersten Besuchszeitraum. Diese Angabe von Brandt am 09.01.64 war geschätzt, da eine genaue Zählung hierzu nicht möglich war.
[222] Dat M/30.12.63, Band 270-555/107.
[223] Berliner Morgenpost, 19.12.63.
[224] Dat M/30.12.63, Band 270-555/107.
[225] Auf dieses Problem wies auch der Regierende Bürgermeister Brandt in seiner Erklärung vor dem Berliner Abgeordnetenhaus am 9.1.64 hin und merkte außerdem an, dass diese Umwege das Beisammensein der Familien

die sich über mehrere Stunden hinzog. Eine weitere Erschwernis ergab sich aus dem Umstand, dass die Ostberliner Zuteilung der Grenzüber-gänge offenbar keiner erkennbaren Systematik folgte. Für die Besucher war es unmöglich sich zu organisieren, um z. B. in einer Gruppe den gleichen Grenzübergang zu benutzen.[226] Ostberliner Verwandte, die ihren Besuch am Grenzübergang abholen wollten, mussten bis nach der Pas-sierscheinausgabe auf eine briefliche bzw. telegrafische Nachricht ihres Besuches warten, denn Telefonverbindungen zwischen den Stadthälften bestanden nicht mehr. Der Telegrammverkehr nach Ostberlin stieg so stark an, dass die Westberliner Postämter ihre Telegrammannahme um bis zu zwei Stunden über ihre reguläre Dienstzeit hinaus verlängern muss-ten.[227] Nach einer Meldung der *Welt am Sonntag* hatten die Ämter in der Nacht vor dem ersten Besuchstag 10 000 Telegramme an Adressen in Ostberlin gesandt.[228]

4. Der Rundfunk als Orientierungsmöglichkeit der Berliner während der Passierscheinaktion

Während der Passierscheinaktion war es für die Berliner wesentlich, möglichst umgehend über die neueste Entwicklung der Besuchsaktion informiert zu sein. Dieser Aufgabe wurden die Rundfunksender am besten gerecht, insbesondere dann, wenn diese einen Sonderdienst eingerichtet hatten, der direkt vor Ort berichtete. Das war beim RIAS und beim SFB der Fall (RIAS Sonderdienst UKW, Kanal 24, Peter Herz). Der RIAS war der am häufigsten gehörte Sender. 66 % aller Passierscheinbenutzer hörten den RIAS und von diesen 49 % den RIAS-Sonderdienst. Da der Sonderdienst laufend Hörerfragen beantwortete, Empfehlungen und Tipps weitergab und Hilfsangebote vermittelte, erwies er sich als ideales Mittel der Kommunikation unter den Passierscheinbenutzern. Dies galt be-sonders für die ersten Besuchstage, in denen die Organisation schlecht

---

in vermeidbarer Weise zusätzlich gekürzt hätten. – Zur Passierscheinfrage, Erklärung des RBm vor dem Abgeordnetenhaus von Berlin, Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Berlin 1964.

[226] Dat L/30.12.63, Band 270-555/106.

[227] BM, 28.12.63.

[228] Welt am Sonntag, 22.12.63.

funktionierte und viele Details zum Verfahrensablauf noch nicht vollständig bekannt waren. Der relativ hohe Anteil der Passierscheinbenutzer, die einen Sender des Ostberliner Rundfunks hörten, hatte seine Ursache darin, dass auch Ostberlin an der Verbreitung von Sachinformationen zum Benutzerverfahren interessiert war. Zudem stammte der größte Teil der Vorschriften und Regularien zum Verfahren aus Ostberlin. Auch aus diesen Sendern konnten Passierscheinbenutzer wichtige Informationen gewinnen und dies in manchen Fällen früher als aus westlichen Quellen.

	Westberlin insges.	Passierscheinbenutzer	Nichtbenutzer
Durch Rundfunk über PS-Aktion informiert (auch Doppelnennungen)	72 %	76 %	70 %
dabei RIAS	59 %	66 %	56 %
SFB	39 %	46 %	35 %
AFN	3 %	4 %	2 %
Ostberliner Rundfunk	12 %	18 %	9 %
Andere Sender	2 %	2 %	2 %
Zus.(Einschl.Mehrfachangaben)	115 %	136 %	104 %
Keine Angaben	6 %	4 %	7 %
RIAS-Sonderdienst	39 %	49 %	34 %

[229]

III. Die technischen Gespräche während der Passierscheinbesuche vom 18.12.1963 bis 05.01.1964

Für die Besuchstage hatte der Senat einen technischen Arbeitsstab gebildet, der mit den technischen Beauftragten der anderen Seite die Organisation des Besuchsablaufs fortlaufend überwachen, Mängel und Probleme erörtern, Verbesserungen beraten und u. U. in die Organisation einführen sollte. Als Gesprächsführer hatten die Westseite ORR Lippok und die Ostseite Herrn Reuther bestimmt. Die Gespräche fanden immer in einer Baracke hinter dem Grenzübergang Invalidenstraße statt. Die Atmosphäre bei diesen Treffen war aber, anders als bei den Passierscheinverhandlungen, deutlich angespannter. Zwei Faktoren waren dafür im Wesentlichen maßgebend.

[229] LAB B Rep 002 Nr. 13387, S. 3 – 4.

a) Der Ablauf der Besuchsaktion fand vor den Augen der gesamten inländischen und ausländischen Öffentlichkeit statt und die öffentlichen Medien beschäftigten sich ausführlich in Reportagen und Kommentaren mit dem Geschehen. Die Fotos von den Schlangen der wartenden Berliner in Winterkleidung vor den Passierscheinstellen erschienen auch in ausländischen Zeitungen. Es konnte daher nicht ausbleiben, dass die politischen Tagesereignisse in Berlin auch in die technischen Gespräche Eingang fanden (insbesondere nach dem Tod des Flüchtlings Schultz am 25.12.1963).
b) In den ersten Tagen der Passierscheinaktion häuften sich die organisatorischen Mängel und der Regelungsbedarf war besonders groß. Für eine derartige Organisation mit einer zunächst nicht genau abschätzbaren Zahl von Menschen gab es auf beiden Seiten keine Erfahrungsvorgaben.

Die Gesprächsteilnehmer insbesondere der Ostseite reagierten zunehmend irritiert und gereizt. Andererseits war man aber bemüht, immer wieder zu einer sachlichen Erörterung zurück zu finden, um die drängenden Organisationsprobleme zu lösen. Diesem Ziel diente die Hinzuziehung von Korber und Wendt, die seit dem 19.12.1963 auch diese Gespräche leiten mussten.

1. Die Gespräche bis zum 02.01.1964

In der ersten Besprechung über technische Detailfragen der Passierscheinausgabe (so der Wortlaut der Protokollüberschrift) am 17.12.1963, also einen Tag vor Beginn der Passierscheinaktion, machte die Westseite eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen:

- Die Antragsformulare sollten schon vorab von einem Westberliner Bediensteten an die Antragsteller ausgegeben werden.
- Der Antragsteller sollte auch die Möglichkeit haben, in einer Passierscheinstelle außerhalb seines Wohnbezirks Formblätter zu erhalten und Anträge zu stellen, auch sollten bei Bedarf mehrere Formblätter ausgegeben werden.

- Die Öffnungszeiten der Passierscheinstellen sollten von 13.00 auf 12.00 Uhr vorverlegt und die Passierscheinstelle in der Wolfgang-Borchert-Schule im Bezirk Spandau sollte in die Lilly-Braun-Schule verlegt werden.[230]

Schon in der nächsten Besprechung am 18.12. stellte sich heraus, dass Reuther und seine Mitarbeiter nicht genügend Möglichkeiten hatten, um in der drängenden Situation angemessen und schnell genug reagieren zu können. Vorschläge, die eine Änderung des im Protokollanhang schriftlich fixierten Verfahrens bedeutet hätten, lehnten sie durchweg ab. Bei den anderen Vorschlägen sagten sie lediglich zu, diese in Ostberlin zur Prüfung und Beschlussfassung vorzulegen, was eine Regelung weiter verzögerte.

Hinzu kam, dass die Westseite auch am 18.12. weitere Vorschläge unterbreitete. Man bat um außerdienstliche Verlängerung der Annahmeschlusszeiten in den Passierscheinstellen auch unter dem Eindruck des überwältigenden Ansturms von Antragstellern.[231] In den sehr großen Westberliner Bezirken möge man die Abfertigung in den Passierscheinstellen möglichst generell erhöhen, das DRK sollte die Möglichkeit erhalten, alte und gebrechliche Besucher mit eigenen Fahrzeugen zu ihrer Besuchsadresse zu transportieren. Es wurde angefragt, ob es möglich sei, das Gebiet West-Staaken in die Besuchsaktion mit einzubeziehen. Außerdem gab es Fragen zum Problem der Wareneinfuhr unter Hinweis darauf, dass die Besucher vermutlich alle Arten von Weihnachtsgeschenken mit sich führen würden.[232]

Auf Grund der vielen aufgeworfenen Fragen und Probleme, die noch der Lösung harrten, sah sich Ostberlin dann am 19.12. veranlasst, für diesen Tag um eine Besprechung technischer Detailfragen unter Beteiligung von Senatsrat Korber und Staatssekretär Wendt zu ersuchen. Da der Senat dieser Bitte zustimmte, waren die beiden Männer in der Pflicht und führten die Gespräche bis zum Schluss der Besucheraktion nun wieder selbst.

---

[230] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 1 – 2.
[231] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 5.
[232] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 7/8.

Wendt klärte zunächst die offenen Fragen. Wegen des Transports nicht gehfähiger Besucher sicherte er den Transport vom Grenzübergang durch Fahrzeuge des ostdeutschen DRK zu. Wegen der Wertobergrenzen der Geschenksachwerte meinte er, dass man zu Weihnachten „großzügig“ verfahren wolle. Die Beantragung von Passierscheinen in einer Passierscheinstelle außerhalb des eigenen Wohnbezirks sei möglich, außerdem würden künftig ausreichend Antragsformulare bereitgestellt. Bei den Fragen der Erweiterung der Öffnungs- und Schlusszeiten der Passierscheinstellen blieb Wendt ablehnend mit dem Hinweis, dass Ostberlin die Termine nach dem Arbeitsaufwand festgelegt habe, den man für die eigenen Arbeiten bei der Abwicklung des Verfahrens benötige. Beim Geldumtausch erklärte er, dass dieser zum Umtauschkurs 1:1 nicht beschränkt sei, doch müsse die Umtauschquittung aufbewahrt und beim Verlassen Ostberlins vorgezeigt werden. Auf die Frage, ob auch die in der Sperrzone wohnenden Verwandten besucht werden könnten, meinte Wendt, dass ein Besuch zwar möglich sei aber nur außerhalb der Sperrzone.[233] Die Erhöhung der Zahl der PAng (Ost) auf 150 Personen wurde in einer von Korber und Wendt unterzeichneten schriftlichen Vereinbarung festgelegt (Anlage 1). Jede Änderung des in der Protokollanlage festgelegten Verfahrens wurde in einer ergänzenden Übereinkunft dokumentiert. Bei den nachfolgenden weiteren Erhöhungen der Zahl der PAng (Ost) verfuhr man in gleicher Weise.

Anlage 1

In einer Zusammenkunft zwischen Herrn Staatssekretär E. Wendt und Herrn W. Reuther einerseits und Herrn Senatsrat H. Korber und Herrn M. Lippok andererseits wurde zusätzlich vereinbart, die Zahl der zugelassenen Postangestellten der DDR auf 150 zu erhöhen. Der Senat wird für angemessene Arbeitsmöglichkeiten in den Stellen Sorge tragen. Berlin, den 19. Dez. 1963 – Unterschrift(Horst Korber) Senatsrat,Unterschrift(Erich Wendt),Staatssekretär.[234]

In den beiden folgenden Besprechungen (20./21.12.1963) begannen Wendt und Reuther sich über eine für die DDR negative Berichterstattung in Presse, Rundfunk und Fernsehen des Westens zu beklagen. Wendt sprach von einer westlichen Pressekampagne. Korber wies

[233] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 10 - 14.
[234] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 17.

hingegen auf die Gereiztheit der Westberliner hin, die durch das lange Warten in der Winterkälte vor den Passierscheinstellen besonderen Belastungen ausgesetzt seien. Außerdem hätte der Senat auf die Äußerungen von Politikern und die Berichterstattung in den Medien prinzipiell keinen Einfluss.[235] Auch entsprächen die Sendungen des Deutschlandfunks nicht dem Geist der Vereinbarung. Dazu meinte Wendt, dass dies nur Abwehrmaßnahmen gegen westliche Polemik sei, man sollte der westlichen Presse bedeuten, dass nach dem 06.01.1964 noch Zeit genug für Polemik sei. Zu Reuthers Kritik, dass in den Fragestunden des RIAS zu Passierscheinproblemen nichtzutreffende Antworten gegeben würden, verwies die Westseite auf die offiziellen und maßgebenden Verlautbarungen des Senats. [236] Dem Vorwurf Wendts, dass die Westpresse von einem schleppenden Arbeitstempo der PAng (Ost) spräche, begegnete Korber mit dem Hinweis auf die anerkennenden Worte des offiziellen Berlin für die Arbeit der PAng (Ost) in den Passierscheinstellen.

Es wurde offensichtlich, dass man sich auf Ostberliner Seite beim Thema Passierscheinangelegenheiten eine *gute Presse* erhoffte. Das lag auch in Wendts Interesse und diente seiner Sache. Dass die Westberliner Medien, die seit der Blockade auf einen Konfrontationskurs gegenüber Ostberlin eingestellt waren, nicht von heute auf morgen, wie das in der gesteuerten Presse der DDR möglich war, eine wohlwollende Haltung in der Passierscheinfrage einnehmen konnten und es zum Teil auch nicht wollten, war Wendt nur schwer zu vermitteln. Deshalb war Korber im weiteren Verlauf der Besprechungen bei diesem sensiblen Thema immer wieder bemüht, die Wogen zu glätten.

Zur Besuchsabwicklung machte Wendt eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen und begrüßte ausdrücklich die Ausgabe von Marken an die Wartenden, die an dem betreffenden Tag nicht mehr abgefertigt werden konnten.[237]

- In den Passierscheinstellen sollten mehr Warteräume zur Verfügung stehen.

[235] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 18/19.
[236] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 28.
[237] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 20.

- Die Kontrollnummern der zur Ausgabe bereitliegenden Passierscheine sollten über die Lautsprecher den Wartenden bekannt gemacht werden.
- Die Bevölkerung sollte sich nicht zu früh bei den Passierscheinstellen einfinden.
- Antragsteller und Abholer von Passierscheinen sollten in getrennten Warteschlangen geordnet werden.
- Die Presse sollte nicht in die Passierscheinstellen gelangen.

Diese Vorschläge waren vom Senat jedoch schon teilweise realisiert oder in Angriff genommen worden. Z. B. hatten die in den Passierscheinstellen als Aufsichts- und Ordnungskräfte eingesetzten Polizeikommissare die Weisung erhalten, dass nur sie persönlich der Presse Auskunft zu geben hätten.[238] Darauf, dass die Besucher sich nicht zu früh anstellen sollten, hatte Brandt schon bei der Bekanntgabe des Vereinbarungsergebnisses hingewiesen. Mehr konnte der Senat in diesem Fall nicht tun. Korber sagte die Prüfung und eventuelle Umsetzung der Vorschläge zu, betonte aber, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen würden, sondern dass die Zahl der PAng (Ost) bedeutend erhöht bzw. an eine Verlängerung der ganzen Aktion gedacht werden sollte. Darauf ging Wendt zunächst nicht ein. Die Frage, ob Besucher mit Pkw den Kfz-Brief mitführen müssten, verneinte Wendt.

Am nächsten Tag mahnte Korber in einer durch Polizeifernschreiber an Wendt übermittelten Notiz die dringende Erhöhung der Zahl der PAng (Ost) an. Um 7.00 Uhr hätte man bereits 10 000 Wartende gezählt.

Am Samstag [239]teilte Wendt den Einsatz von weiteren 50 PAng (Ost) für den 21.12. mit und nannte Zahlen über den bisherigen Verlauf der Aktion. Für den 20.12. wurden 48 684 abgefertigte Anträge und 103 319 erteilte Passierscheine genannt.[240] Weiterhin sagte Wendt, dass die

[238] DAT L/Mo 30.12.63 Band 270-555/105.
[239] Eine Änderung bei den Personen der Gesprächsteilnehmer betraf die Westseite, statt ORR Lippok nahm nun ORR Grunst an den Gesprächen teil.
[240] Die Angaben beider Seiten differieren erheblich. Einerseits konnte der Senat am Übergang Friedrichstraße nicht zählen lassen, so dass die Besucherzahl bei Beginn einen Schätzwert enthielt. Im Laufe der Aktion übernahm der Senat dann die Ostberliner Zahlenangaben vom Übergang Friedrichstraße. Andererseits operierte Ostberlin mit den Begriffen genehmigter bzw. erteilter Passierschein und ausgegebener Passierschein. Die Zahl der erteilten bzw. genehmigten Passierscheine konnte der Senat nicht überprüfen, außerdem war diese Zahl für eine Erfolgsmeldung in Westberlin relativ uninteressant, wesentlich war die Zahl der ausgegebenen

Öffnungszeiten unverändert blieben. Bei Besuchen an Sonn- und Feiertagen müsse der Antrag am vorletzten Werktag vor dem Sonn- und Feiertag abgegeben werden.[241] Verschreibungsfehler in den Passierscheinen könnten sich die Besucher beim Kontrollposten am Grenzübergang berichtigen lassen. Es wurden tägliche Treffen zwischen beiden Seiten und die Bekanntgabe der Ergebnisse in täglichen Pressekonferenzen vereinbart.[242] Wendt sagte für Montag den Einsatz von weiteren 50 Postangestellten zu, falls die Zahlen vom Samstag dies erforderlich machen würden.[243] Zu der erneut von Korber und Grunst vorgeschlagenen Verlängerung der Abfertigungszeiten in den Passierscheinstellen gab Wendt zu bedenken, dass die Post der DDR im Weihnachtsgeschäft stehen würde und zudem unter Personalnot litte. Zum Schluss äußerte Wendt den Wunsch, mit den technischen Experten der Westseite täglich jeweils um 11.00 Uhr zusammenzutreffen. Korber stimmte zu.

Am 23.12. wurde die Kritik Wendts[244] an den Verlautbarungen der Westmedien aber auch an einer Erklärung Brandts im *Montags-Echo* sehr heftig. Schließlich drohte er wegen dieser *Hetze* Konsequenzen bei der Abwicklung der Passierscheinaktion an und ließ sich auch durch die bereits bekannten Hinweise Korbers nicht beschwichtigen. Man habe auf Grund der guten Arbeitsleistung der PAng (Ost) eine positive Änderung der Haltung der Presse und des Rundfunks im Westen erwartet. Man sei in hohem Maße erstaunt, dass der Senat gegen den rüden Ton in einigen Zeitungen im Westen nicht Stellung beziehen würde.

Als Korber merkte, dass die Situation zu eskalieren drohte, betonte er, dass man in Westberlin die gute Arbeitsleistung der PAng (Ost) durchaus zu würdigen wisse und deshalb beabsichtigt sei, diesen Männern zum Weihnachtsfest ein kleines Geschenk im Gegenwert von 6 bis 7 DM zu

---

Passierscheine. Für Ostberlin machte es aber durchaus Sinn, wenn man verkünden konnte, dass man mehr Passierscheine genehmigt hätte als die Westberliner abgeholt hätten.

[241] Das bedeutete, dass Besuche für Heiligabend spätestens am Samstag, dem 21.12., beantragt werden mussten. Entsprechend groß war der Andrang in den Passierscheinstellen. LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 25.

[242] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 26.

[243] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 29/30.

[244] Zuvor hatte er die Besuchsergebnisse in Zahlen aus Ostberlin bekannt gegeben: Bis 22.12.63 seien 177 605 Anträge für 258 570 Personen genehmigt worden. Bis 21.12.63 waren 96 886 Passierscheine ausgeben, 11 430 seien nicht abgeholt und nach Ostberlin zurückgegeben worden. 146 wurden abgelehnt. Am 23.12.63 könnten 79 809 Passierscheine ausgegeben werden. LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 33 – 35.

überreichen, und wollte fragen, ob den Angestellten die Annahme eines solchen Geschenks erlaubt sei. Wendt zeigte sich überrascht, bat aber davon Abstand zu nehmen. Er wirkte jedoch versöhnt und zollte dieser freundlichen Geste Anerkennung. Er kündigte an, dass am 23.12. weitere 50 PAng (Ost) in den als „Not leidend“ bezeichneten Passierscheinstellen der Bezirke Wedding, Reinickendorf, Neukölln, Steglitz, Wilmersdorf und Kreuzberg eingesetzt würden. Weiterhin bat er Korber um die Erlaubnis, mit einer Korrespondentin die Passierscheinstellen besichtigen zu können; außerdem hätten zwei Angestellte Ostberlins den Wunsch, die Passierscheinstellen zu besuchen. Korber stimmte zu und versprach, für Wendt und seine Korrespondentin ein Begleitfahrzeug zu stellen.[245] Da Wendt auch darum ersucht hatte, die Öffnungszeiten der Passierscheinstellen am 24. und 31.12.1963 auf 10.00 – 15.00 Uhr vorzuverlegen, sprach Korber nach dem Treffen mit Bürgermeister Albertz und informierte Wendt durch Fernschreiben, dass die Besuche genehmigt seien.[246]

In der nächsten Besprechung erfolgte zu Beginn die bereits ritualisierte Kritik beider Seiten an den Medienberichten der jeweils anderen Seite. Wendt bemängelte Pressemeldungen über seinen Besuch in den Passierscheinstellen und Korber tadelte, dass die Ostberliner Presse wiederum den Begriff „Passierscheinstellen der DDR in West-Berlin“ benutzt hätte.[247] Wendt gab dann die neuen Zahlen bekannt:[248] Er sprach von ca. 600 000 erfassten besuchswilligen Westberlinern. Korber beantragte bei Wendt im Zuge der Gegenseitigkeit, dass Grunst am 26.12.1963 mit einem Pressevertreter die Übergangsstellen auf östlicher Seite einschließlich des Bahnhofs Friedrichstraße besichtigen könne, was Wendt zusagte.

Nach dem Treffen hatte Korber den täglichen Vortrag bei Bm Albertz, bei dem die Vereinbarung über den Besuch von Grunst getroffen wurde. Wendt erhielt durch Fernschreiben mitgeteilt, dass Grunst sich am 26.12.1963 an der Grenzübergangsstelle Sonnenallee um 9.00 Uhr mit

---

[245] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 37 – 39.
[246] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 43.
[247] LAB B Rep 002 Nr. 11765, 45/46.
[248]

Bis 23.12.63 genehmigte Passierscheine	260 821
bis 23.12.63 ausgegebene Passierscheine	169 894
am 24.12.63 auszugebende Passierscheine	83 423
dazu Rest von den Vortagen	7 504
gesamt	90 927

Herrn Dr. Martin Gläser, dem Chef des dpa-Büros Berlin, einfinden würde.[249]

Am 25.12.1963 spitzte sich die politische Situation unerwartet zu und nun lag die Empörung auf westlicher Seite. An diesem Tag wurde ein Mann bei einem Fluchtversuch an der Mauer von den Schüssen der Grenzsoldaten tödlich getroffen. Dieses Ereignis führte zu einer Erörterung der Situation mit Bm Albertz am 26.12.1963. Man beschloss, den vereinbarten Besuch von Grunst abzusagen und dazu eine entsprechende Erklärung von Korber für das Treffen am 27.12. anzukündigen. Grunst und Gläser übergaben die Absage [250] am Grenzübergang Sonnenallee mit der Bitte, Wendt unverzüglich zu unterrichten.[251]

Die Absage der Besichtigung und die Erklärung Korbers, die dieser zu Beginn des Treffens am 27.12. verlas, führten zu einer längeren Auseinandersetzung zwischen beiden Gesprächsführern (Anlage 2). Wendt versuchte die Beschuldigungen aus der Erklärung abzuschwächen und bemühte sich sichtlich, das Gespräch wieder auf die Sachfragen der Passierscheinbesuche zu lenken. Er äußerte sein Bedauern, dass sich junge Leute zum Versuch eines „... illegalen Grenzübertritts ...“ verleiten ließen. Korber ließ jedoch nicht locker und fragte, „... ob es für die andere Seite nicht geradezu ein Gebot der Klugheit gewesen wäre, einen solchen Zwischenfall zu vermeiden“. Der Schaden, den dieser angerichtet habe, stehe doch in einem fatalen Missverhältnis zu dem Erfolg des vereitelten Fluchtversuchs.

Darauf sagte Wendt, „... wenn wir die Grenzen sichern, dann sichern wir sie“. Und auf Korbers Frage, ob sie nicht „... so souverän sein könnten, die Flucht von zwei jungen Leuten zu verkraften?“ „Ja, wenn der Innenminister dort gestanden hätte oder der Kommandant von Berlin.“[252]

Wegen der Überführung des Erschossenen schlug Korber vor, den Toten am Sonnabend der Woche den Eltern bzw. Verwandten an einem Grenzübergang ohne Aufwand zu übergeben. Wendt sagte die Weiterleitung des Vorschlags zu. Nach der Bekanntgabe der Zahlen zum

[249] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 46 - 49.
[250] Die Absage war von Albertz paraphiert.
[251] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 50/51.
[252] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 54 - 57.

Besuchsverkehr äußerte Wendt noch eine Reihe von kleineren Mängelbemerkungen und Empfehlungen.

Anlage 2

Erklärung von Herrn Senatsrat Horst Korber zum Tode von Herrn Paul Schultz
Der Regierende Bürgermeister hat mich beauftragt, Ihnen folgendes mitzuteilen:
Die gezielten Schüsse, die am 1. Weihnachtsfeiertag gegen 16.30 Uhr von Angehörigen der 1. Grenzbrigade in der Melchiorstraße /Ecke Fritz-Heckert-Damm auf den 18jährigen Elektriker Paul Schultz, geboren am 2. Oktober 1945 in Neubrandenburg, wohnhaft Neubrandenburg, Greifstraße 16, abgegeben wurden, als er versuchte, nach West-Berlin zu gelangen, haben die Menschen in ganz Deutschland getroffen.
Sie haben darüber hinaus das „humanitäre Anliegen", in dessen Geist die Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 erzielt worden ist, mit Füßen getreten. Zwischenfälle dieser Art, die durch nichts entschuldbar sind, sind neue Barrieren bei den schwierigen Bemühungen, die Lage der Menschen in dieser Stadt zu erleichtern.
Das von Ihnen offiziell vertretene Gebot der Menschlichkeit ist unglaubhaft, wenn zu demselben Zeitpunkt, an dem über hunderttausend West-Berliner ihre Verwandten in Ostberlin besuchen können, ein junger Mensch erschossen wird, nur weil er versuchte, von Deutschland nach Deutschland zu gelangen.
In dieser Situation war es unmöglich, die vereinbarte Besichtigungsfahrt eines Beamten des Senats von Berlin zu den Übergangsstellen in Ostberlin durchzuführen.[253]

Am nächsten Tag regelte man zuerst die Überführung des Toten nach Ostberlin. Reuther teilte mit, dass ein Bruder des Erschossenen den Transport des Sarges an der Übergangsstelle erwarten werde. Dazu sagte Korber, dass die Übergabe um 13.00 Uhr an der Übergangsstelle Heinrich-Heine-Straße erfolgen solle. Ein Fahrzeug des Beerdigungsinstituts Grieneisen werde die Grenze überqueren und den Sarg dem Ostberliner Beerdigungsinstitut übergeben. Der Sarg trüge nur Blumenschmuck, aber der Wagen werde von einer motorisierten Verkehrsbereitschaft der Berliner Polizei („Weiße Mäuse") begleitet.[254]

Wendt informierte darüber, dass eine ältere Westberlinerin beim Besuch ihres Neffen in Ostberlin verstorben sei. Man besprach die Modalitäten der Überführung der Verstorbenen nach Westberlin. Die neuen Zahlen Wendts zum Besuchsverkehr zeigen eine steigende Stückzahl der bearbeiteten Vorgänge.[255]

---

[253] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 52/53.
[254] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 65.
[255]

In der Zeit vom 18. – 28.12.63 genehmigte Passierscheine:	423 101
bis 27.12.63 ausgegebene Passierscheine	328 867
am 28.12.63 auszugebende Passierscheine	88 087
dazu Rest von Vortagen	6 207
gesamt	94 294

Dazu sagte Korber, man beabsichtige die Bevölkerung zu informieren und den Rat zu geben, nicht erst zur Mittagszeit zu den Übergangsstellen zu kommen. Wendt sagte ergänzend, man rechne mit 20 000 Besuchern, die mit dem Pkw kommen würden, und wolle daher an die Fahrer Handzettel verteilen lassen.[256] Ein Exemplar des Handzettels wurde der Westseite übergeben. In der Frage der Verteilung von Antragsformularen außerhalb der Passierscheinstellen wurde Einigkeit erzielt. Unmittelbar nach ihrer Rückkehr von der Besprechung hielten Korber und Grunst Bm Albertz Vortrag. Anwesend waren außerdem der CdS, Senatspressechef Bahr und AL III.[257]

In der neunten Besprechung gab Wendt zuerst die Ostberliner Zahlen bekannt[258] und sagte, dass damit bisher 980 000 Personen und 116 000 Pkw erfasst seien. Für Silvester/Neujahr sei folgendes Verfahren anwendbar:

Besucher, die Passierscheine für den 31.12.1963 und den 01.01.1964 haben, können bis zum 01.01.1964 24.00 Uhr in Ost-Berlin verbleiben. Sie müssten diesen Wunsch aber bereits bei der Einreise den Grenzposten an der Übergangsstelle mitteilen und beide Passierscheine vorweisen. Am 28.12.1963 seien alle Antragsteller abgefertigt worden.[259]

Wendt teilte weiter einen „unangenehmen Fall“ mit. Am Übergang Chausseestraße habe sich der DDR-Bürger Horst Walter im Pkw seines auf Besuch befindlichen Westberliner Verwandten Detlef Swoboda verborgen und sei vor dem Passieren der Grenze nach Westberlin entdeckt worden. Beide Personen seien zurzeit in Untersuchungshaft. Dies sei der erste Fall seit Beginn der Besuchsaktion.

Zu den neuen von ihm genannten Zahlen[260] in der zehnten Besprechung sagte Wendt, dass damit ca. 1 100 000 Personen (einschließlich

---

[256] Die Rückkehrzeiten ab 20.00 Uhr waren gruppenweise gestaffelt. Es wurde eine Stunde als Zeitdauer für die Ausreise angesetzt.

[257] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 66 – 71.

[258] In der Zeit vom 18. – 30.12.63 genehmigte Passierscheine 501 116
bis 28.12. ausgegebene Passierscheine 414 996
am 30.12. auszugebende Passierscheine 78 015
dazu Rest vom Vortag 8 105
gesamt 86 120

[259] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 72/73.

[260] In der Zeit vom 18. – 31.12.63 genehmigte Passierscheine 577 487
bis 30.12. ausgegebene Passierscheine 495 003
am 31.12. auszugebende Passierscheine 76 371

Mehrfachbesucher) erfasst seien. Wendt äußerte sich auch zur „Ein- und Ausfuhr von Waren“ bei den Besuchen. Es hätte nur wenige Beschlag-nahmen bzw. Zurückweisungen gegeben. Man sei, wie er zugesagt habe, großzügig verfahren. Der Bitte Wendts, die DEFA zu Filmaufnahmen bei einem Gespräch zuzulassen, wurde von Bm Albertz nicht entsprochen.[261]

Es wurde vereinbart, die Öffnungszeiten der Passierscheinstellen am Samstag, 04.01.1964, auf 10.00 – 15.00 Uhr vorzuverlegen. Nach den neuen Zahlen zum Besuchsverkehr[262] seien mehr als 1 200 000 Personen (einschl. Mehrfachbesucher) und 140 000 Kfz erfasst worden.[263]

2. Weitergehende politische Überlegungen in der Passierscheinfrage in Berlin und Bonn

Am 30.12.1963 berichtete Schütz in einem Fernschreiben an Brandt über seine Teilnahme an einer Sitzung des Bundeskabinetts. Er habe auf Bitte des Bundeskanzlers einen Überblick über die Situation gegeben, Zahlen genannt und Ostberlin als Treffpunkt für Westberliner und Ostdeutsche geschildert. Die Auffassung des Senats zur Situation habe er wie folgt charakterisiert:

- Der jetzt gefundene Rahmen der Passierscheinübereinkunft sollte erhalten bleiben. Senat und Regierung seien der These Ostberlins entgegen getreten, dass es sich bei der Vereinbarung um ein politisches Abkommen handeln würde, es sei ein technischer Kontakt zur Durchsetzung humanitärer Anliegen.
- Der Senat sei an einer Dauerlösung interessiert.
- Die augenblicklich bestehende technische Form (Protokollanlage) sei nicht akzeptabel und verlängerbar. An neuen technischen Lösungen würde gearbeitet. Er habe den Dank des Regierenden

---

dazu Rest von Vortagen	6 113
gesamt	82 484

[261] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 80 – 84.

[262] In der Zeit vom 18.12.63 - 02.01.64 genehmigte Passierscheine 620 559

bis 31.12.63 ausgegebene Passierscheine	567 031
am 02.01.64 auszugebende Passierscheine	43 072
dazu Rest von Vortagen	10 456
gesamt	53 528

[263] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 85.

Bürgermeisters an die Bundesregierung und Bundeskanzler Erhard für die gute Zusammenarbeit ausgesprochen. Prof. Carstens (vom AA) habe auf die Notwendigkeit von Konsultationen von Senat, Regierung und Schutzmächten hingewiesen und Konsultationen mit dem Senat angekündigt.[264]

In einem Fernschreiben an Staatssekretär Westrick im Bundeskanzleramt vom 31.12.1963 legte Schütz einen Vermerk vor, den der Senat Korber für das Gespräch am 2. Jan 1964 an die Hand geben wolle.[265]

In der 49. (Außerordentlichen) Senatssitzung am 02.01.1964 unterrichtete Brandt den Senat über die Absicht, den Personenverkehr innerhalb Berlins auf der Grundlage einer technisch verbesserten Durchführung fortzuführen. Der Fraktionsvorsitzende der CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus Amrehn äußerte seine Bedenken.[266]

Ebenfalls am 02.01.1964 sandte das Bundeskanzleramt ein Fernschreiben an den Berliner Senat. Die Bundesregierung bat, nach Konsultationen mit den drei westlichen Botschaften, Ostberlin gegenüber die Forderung zu erheben, dass auch Ostberliner Westberlin besuchen könnten. Deshalb sollten in den Vermerk für Korber folgende Formulierungen gewählt werden:

Wiederherstellung der Freizügigkeit in Berlin; Ermöglichung des Besuchs von Westberlin durch die Bewohner Ostberlins seitens der Ostberliner Behörden. Von Westberliner Seite unterliegt der Personenverkehr von Ostberlin nach Westberlin grundsätzlich keinen Beschränkungen.

Weiterhin erwarte die Bundesregierung, dass an diesen Formulierungen nachdrücklich festgehalten wird, obwohl sie zugibt, dass diese Forderung „schwierige und langwierige“ Auseinandersetzungen zur Folge haben werde. Außerdem sollte überlegt werden, wie die Nachteile der bisherigen Form der Vereinbarung, Bezugnahme auf die Regierung der „sog.

---

[264] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 7 – 9.

[265] Vermerk:

I. Allgemeine Ausgangsformel

1. Wiederherstellung der Freizügigkeit in Berlin
2. Gleichstellung der Westberliner mit den Westdeutschen
3. Der Personenverkehr von Ostberlin nach Westberlin unterliegt von Westberliner Seite grundsätzlich keinen Beschränkungen

II. Praktische Vorschläge

Der in der Vereinbarung vorgesehene technische Kontakt Korber/Wendt wird über den 5. Jan. 1964 hinaus fortgesetzt.

[266] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 13.

DDR“ als auch auf den Berliner Senat oder den Regierenden Bürgermeister von Berlin vermieden werden könnten. Schließlich sollten keine Vorschläge unterschrieben werden, die nicht vorab die Zustimmung der Bundesregierung gefunden hätten.[267] Am 03.01.1964 antwortete Schütz auf das Fernschreiben: Dem Vorschlag, den Einwohnern Ostberlins den Besuch Westberlins zu ermöglichen, stimme der Senat zu. Zur Änderung der Form der Übereinkunft gab Schütz zu bedenken, dass durch neue Vorschläge nicht nachträglich der Charakter der Übereinkunft vom 17.12.1963 gefährdet werden dürfe.[268]

3. Die letzten Besprechungen

In den letzten beiden Besprechungen (03./04.01.1964) hatten Wendts neue Zahlen erstmals eine rückläufige Tendenz.[269] Insgesamt seien ca. 1 280 000 Personen (einschl. Mehrfachbesucher) und ca. 153 000 Kfz erfasst worden[270].

Korber übergab Wendt eine Erklärung und einen Vermerk mit der Bitte diesen weiterzuleiten: “Die beiden letzten Wochen haben gezeigt, wie stark die verwandtschaftlichen, ja besser gesagt, die menschlichen Bindungen in Berlin sind, und dass diese Stadt – trotz politischer Gegebenheiten – eine einheitliche Stadt geblieben ist. Man sei daher der Meinung, dass es das gemeinsame humanitäre Anliegen sein sollte, eine umfassende Pflege mitmenschlicher Beziehungen zu ermöglichen. Man sei bereit, an einer umfassenden Regelung mitzuwirken, wobei der Senat von Berlin von dem Grundsatz der Freizügigkeit in Berlin ausgehe und zwar in beiden Richtungen.“[271] Wendt sagte zu, den Vermerk weiterzuleiten.

---

[267] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 15.
[268] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 27.
[269]

In der Zeit vom 18.12.63 - 03.01.64 genehmigte Passierscheine	676 558
bis 02.01.64 ausgegebene Passierscheine	616 059
am 03.01.64 auszugebende Passierscheine	55 999
dazu Rest von Vortagen	4 500
gesamt	60 499

[270] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 88.
[271] LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 89/90.

Vermerk

I. Allgemeine Ausgangsformel

1. Wiederherstellung der Freizügigkeit in Berlin
2. Gleichstellung der Westberliner mit den Westdeutschen
3. Der Personenverkehr von Ostberlin nach Westberlin unterliegt von Westberliner Seite grundsätzlich keinen Beschränkungen

II. Für die neu zu erstellende technische Anlage sollte das Protokoll vom 17.12.63 nach Form und Inhalt die Grundlage sein unter Berücksichtigung folgenden Vorschlags:

1. Erweiterung des Personenkreises auf alle Westberliner
2. Wegfall einer Frist
3. Dauerpassierscheine
4. Öffnung weiterer Übergänge
5. Schaltung von Telefonleitungen aus öffentlichen Fernsprechzellen zwischen beiden Stadtteilen
6. Voller Übergang des technischen Verfahrens auf die beiden Postverwaltungen in den Westberliner Passierscheinstellen[272]

Beim letzten Treffen im Besuchszeitraum gab Wendt noch die prognostizierten Zahlen für den 04.01. und 05.01.1964 bekannt[273]. Dann kam er auf den von Korber am Vortag übergebenen Vermerk zu sprechen. Er habe den Vermerk geprüft. Dieser habe weder einen Adressaten noch einen Absender. Das sei weniger als das was vor der Unterzeichnung des Protokolls praktiziert worden sei. Korber wandte ein, dass sich die Situation seit der Unterzeichnung geändert habe. Man komme seitdem täglich auf Weisung der Vorgesetzten zusammen. Darauf meinte Wendt, dass Dokumente eine „selbstständige Existenz“ hätten. Er würde deshalb den Vermerk zurückreichen, denn dieser könne von jedermann geschrieben und für jedermann bestimmt sein. Korber erklärte dagegen, dass er zur Rücknahme nicht befugt sei, da Wendt den Vermerk am Vortage angenommen habe. Wendt bestand aber auf der Rückgabe. Wenn mit diesem Vermerk „Gesichtspunkte für neue Verhandlungen“ vorgeschlagen werden sollten, so hätte dies formell erfolgen müssen. „Man komme sich so nicht näher.“ Danach legte Wendt den Vermerk auf die Mitte des Tisches.

---

[272] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 12.

[273] In der Zeit vom 18.12.63 – 04.01.64 genehmigte Passierscheine 698 124
bis 03.01.64 ausgegebene Passierscheine 673 611
am 04.01.64 auszugebende Passierscheine 21 566
dazu Rest von Vortagen 2 942
gesamt 24 508
Insgesamt wurden 1 318 519 Personen (einschl. Mehrfachbesucher) und 157 518 Kfz erfasst. LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 91.
Am 04.01.64 erwarte man 248 000 Besucher und 29 000 Pkw.
Am Sonntag, 05.01.64, erwarte man 289 000 Besucher und 36 000 Pkw. LAB B Rep 002 Nr. 11765, S. 92.

Anschließend wurden technische Detailfragen der Passierscheinaktion erörtert und man stimmte überein, dass die Besuchsaktion gut verlaufen sei. Wendt übergab Korber sodann ein unverschlossenes Schreiben, zu dem er erläuterte, dass es Vorstellungen seiner Regierung zur Fortsetzung der Verhandlungen beinhalte (Anlage 4). Er gehe davon aus, dass das Schreiben bis zum 10.01.1964 beantwortet werden könne und schlug ein nächstes Gespräch für diesen Tag vor. Der Brief würde von seiner Seite nicht veröffentlicht unter Hinweis auf die im Dezember 1963 geübte Diskretion, die der Sache förderlich gewesen sei. Die Westseite stimmte dem Gesprächstermin zu. Man einigte sich auf 10.01.1964, 11.00 Uhr, im Haus der Ministerien. Nachdem es Wendt bis zum Schluss nicht gelungen war, die Rücknahme des Vermerks zu erreichen, sagte er, dass er gezwungen sei, den Vermerk zu vernichten, denn dieser könne keinesfalls im Zimmer des Ministeriums liegen bleiben. Er möchte aber vermeiden, dass dies missdeutet würde, dies sei keinesfalls als eine Missachtung des Regierenden Bürgermeisters, seiner Mitarbeiter oder der Gesprächspartner zu sehen. Den Inhalt des Vermerks habe er im Gedächtnis. Darauf zerriss Wendt den Vermerk und nahm die Teile an sich, wobei er nochmals sein Bedauern äußerte[274].

Anlage 4 Brief des Ministerrates

MINISTERRAT
DER DEUTSCHEN DEMOKRATISCHEN REPUBLIK

An den
Regierenden Bürgermeister
Herrn Willy Brandt
Berlin-Schöneberg
Rathaus

Sehr geehrter Herr Regierender Bürgermeister!

Nachdem der Meinungsaustausch mit Ihnen, der durch einen Brief des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, vom 5. Dezember 1963 eingeleitet wurde, zu einem positiven Ergebnis geführt hat, wende ich mich im Namen meiner Regierung erneut an Sie.

Die im Protokoll vom 17. Dezember 1963 erzielte Übereinkunft zwischen den bevollmächtigten Vertretern der Regierung der Deutschen Demokratischen Repu-

[274] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 47 c – 47 f. Beim Senat maß man diesem Vorgang eine besondere Bedeutung zu, denn Grunst musste als Protokollant eine dienstliche Erklärung abgeben, dass er darüber mit niemandem gesprochen habe. LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 47 a.

blik und des Senats von Berlin (West) in der Passierscheinfrage wurde erfolgreich verwirklicht. In großer Zahl und zu wiederholten Malen haben Westberliner Bürger ihre Verwandten in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik während der Feiertage besuchen können. Die Durchführung der Übereinkunft hat erwiesen, daß mit gutem Willen Verständigung und sachliche Zusammenarbeit zunächst bei der Lösung einer Teilfrage zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat von Berlin (West) zum Wohle vieler Menschen möglich ist.

Die Regierung der DDR betrachtet das Protokoll vom 17. Dezember 1963 über das Passierscheinabkommen als Basis und Ausgangspunkt, um die Verhandlungen über die Regelung dieser und anderer Fragen zum Abbau des kalten Krieges, zur Entspannung und Normalisierung der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und Westberlin weiterzuführen.

Aus der Durchführung der Übereinkunft haben sich eine Reihe von Erfahrungen ergeben, und es wurden auch Probleme sichtbar, die uns solche Verhandlungen zum Nutzen sowohl der Bürger Westberlins als auch der Bürger der Hauptstadt der DDR notwendig erscheinen lassen.

Um eine Verständigung über die gemeinsam interessierenden Fragen herbeizuführen, hält es meine Regierung für zweckmäßig, daß Beratungen zwischen Ihnen und dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Alexander Abusch, erfolgen. Herr Abusch ist bereit, in der nächsten Zeit die Besprechungen mit Ihnen in der Hauptstadt der DDR oder in Westberlin zu führen. In Durchführung der dabei getroffenen Festlegungen könnten dann weitere Verhandlungen zwischen dem Bevollmächtigten der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Herrn Staatssekretär Erich Wendt, der von entsprechenden Experten unterstützt wird, und Ihrem bevollmächtigen Vertreter stattfinden.

Die günstigen Auswirkungen der Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 für die Bevölkerung und zugleich für die Minderung der Spannungen geben mir die Hoffnung, daß Sie meinen Vorschlag positiv beantworten werden.

Berlin, den 4. Januar 1964 Mit vorzüglicher Hochachtung

gez. Stoph

Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates [275]

IV. Das Aufkeimen eines politischen Konflikts zwischen Bundesregierung und Senat in der Passierscheinfrage

Gegen Ende der Besuchsaktion im neuen Jahr begannen die Bundesregierung und die Westalliierten bereits Aktivitäten zu entwickeln, um das zukünftige Verhalten der Berliner Regierung gegenüber der DDR besser kontrollieren und nach den eigenen politischen Absichten steuern zu kön-

[275] Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Zur Passierscheinfrage, Berlin 1964, S. 23 – 24.

nen. Zu überraschend war im Dezember 1963 das Eingehen Brandts auf den Vorstoß der DDR mit dem Abusch-Brief für die Politik in Bonn gekommen und zu sehr hatte man - durch den Zeitdruck der Ereignisse gedrängt - sich die Entscheidungsmöglichkeiten von Brandt aus der Hand nehmen lassen.

Aber während die Alliierten über die Gesandten ihrer Botschaften bei einer Aussprache im AA am 23.12.1963 lediglich den Wunsch äußerten, bei den politischen Entscheidungen über Passierscheinangelegenheiten in Berlin künftig nicht nur informiert sondern auch konsultiert zu werden ohne dabei unter Zeitdruck zu geraten[276], zeigte man sich am 28.12.1963 im Bundeskanzleramt besorgt über eine ADN-Meldung, in der verlautete, Abusch habe erklärt, dass die „SBZ“ das Passierscheinabkommen über den 5. Januar 1964 hinaus verlängern würde, falls die Bundesregierung nicht beteiligt sei.

Bundeskanzler Erhard erklärte sich mit Brandt einig, dass Abuschs Vorschlag zu diesen Bedingungen nicht in Betracht käme. Brandt reagierte darauf umgehend am 29.12.1963 mit einer Erklärung des Senats, dass Besuchsregelungen auch künftig nur im Einvernehmen mit allen zuständigen Stellen abgeschlossen würden[277].

Aber damit nicht genug übermittelte Staatssekretär Westrick am 02.01.1964 an Bundessenator Schütz einen Forderungskatalog der Bundesregierung, der sich nicht nur auf die Protokollanlage sondern auch auf den Protokollmantel bezog und in der Forderung gipfelte, bei neuen Gesprächen keine Vorschläge zu unterschreiben, die nicht zuvor die Zustimmung der Bundesregierung gefunden hätten.[278] Damit war der Dissens zwischen den politischen Zielvorstellungen von Senat und Bundesregierung offenkundig. Der Senat wollte den Protokollmantel möglichst unverändert lassen, wohl aus der Einsicht, dass Ostberlin sich jeder Veränderung widersetzen würde, stattdessen aber die technischen Regelungen in der Protokollanlage im Hinblick auf die angestrebte Freizügigkeit der Berliner Schritt für Schritt erweitern und eine Dauerlösung anstreben. Die Bundesregierung glaubte, beide Ziele - Erweiterung der Freizügigkeit

[276] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 2.
[277] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 4 – 6.
[278] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 15.

der Berliner als auch eine „politische Entschärfung“ des Protokollmantels - erreichen zu können. Der Vermerk, den Korber dann am 03.01.1964 Wendt übergab, war mit der Regierung abgestimmt, ließ aber die Frage des Protokollmantels zunächst unerwähnt. Jedoch barg die Forderung nach völliger Freizügigkeit für alle Berliner genügend politischen Zündstoff, denn sie rührte an das Staatsverständnis der DDR, das sich im Bau der Mauer als Staatsgrenze West manifestierte.

Die Gegenreaktion der DDR erfolgte prompt mit der Erklärung der DDR vom 17.01.1964. Das hatte zur Folge, dass sich Korber und Wendt bereits am 3. und 4. Januar 1964 in den auslaufenden technischen Gesprächen wieder in einem diplomatisch-politischen Scharmützel befanden.

V. Die technischen Gespräche - Muster und Problemfall der Zusammenarbeit beider Seiten

Die technischen Gespräche waren die erste Probe auf das Exempel des täglichen Umgangs beider Seiten miteinander. Seit der politischen und administrativen Teilung der Stadt während der Blockade 1948/49 hatte es keine derartigen politisch-organisatorischen Kontakte auf so hoher Ebene zwischen den beiden Stadthälften gegeben. Wie weit die Trennung bis zu diesen Gesprächen fortgeschritten war, ist auch daran zu ermessen, dass eine kurzfristige Information der anderen Seite im Zuge der Gespräche immer über die einzige noch existierende polizeiliche Fernschreibvermittlung erfolgen musste, die Ostberlin und Westberlin miteinander verband.

Für die analytische Betrachtung der technischen Gespräche erweist es sich als glücklicher Umstand, dass diese auch von den Protagonisten der vorauf gegangenen Verhandlungen geführt wurden. Wie bereits eingangs bemerkt, hatten diese Zusammenkünfte einen anderen Charakter als die Verhandlungen, denn hier ging es darum, das, was man vorher ausgehandelt hatte, in die Praxis umzusetzen. Dabei darf nicht aus dem Blickfeld geraten, dass mit dieser Passierscheinaktion auf beiden Seiten Neuland betreten wurde. Die Umstände, unter denen dies geschah,

verlangten ein hohes Maß an organisatorischem Einsatz und fortwährender politischer Interessenabstimmung. Das Problem der Organisatoren beider Seiten bestand in der Aufgabe, sehr große Menschenströme, die zu Beginn nach Zehntausenden zählten, täglich zu den vier Nadelöhren in der Mauer zu dirigieren und hindurch zu schleusen. Vergleichbar war die Situation in den Passierscheinstellen. Hinzu kam, dass alle während des Besuchsverkehrs auftretenden Fragen zu ihrer Lösung eine Abstimmung zwischen beiden Seiten erforderten. Es war nicht möglich, dass eine Seite organisatorische Maßnahmen veranlasste, ohne die andere Seite zu informieren und deren Einverständnis herbeizuführen. Das gesamte Verfahren des Besuchsverkehrs war derart organisatorisch ineinander verzahnt, dass eine Feinabstimmung unabdingbar wurde. Daher hatten die DDR und der Senat sich auch darauf verständigt, dass die technischen Gespräche täglich stattfanden und, was ursprünglich nicht vorgesehen war, von Korber und Wendt geleitet wurden. War ein aufgetretenes Problem zu lösen, so mussten Korber bzw. Wendt beurteilen, ob das Problem eine Entscheidung ihrer Auftraggeber erforderlich machte oder ob ihr eigener Entscheidungsspielraum für eine Beschlussfassung ausreichte.

Zum Beginn der Besuchsaktion häuften sich die Probleme auf Westberliner Seite, aber Ostberlin war zunächst nicht bereit, das im Protokollanhang fixierte Verfahren zu verändern. Das heißt, dass die unerwarteten bzw. in ihrem Ausmaß unterschätzten abwicklungstechnischen Probleme durchaus zu ernsthaften Auseinandersetzungen hätten führen können. Das war jedoch nicht der Fall. Wendt erhob keine Schuldzuweisungen, sondern machte im dritten Gespräch Vorschläge zur effektiven Verbesserung des Verfahrens in den Passierscheinstellen. Beide Seiten arbeiteten nachdrücklich an der Bewältigung dieser Schwierigkeiten, so dass die Steuerung und Abwicklung des Besuchsverkehrs im neuen Jahr bereits relativ störungsfrei erfolgte. Man hatte den ersten Besucheransturm, der durch die verständliche Ungeduld der Menschen in den ersten Besuchstagen zu einer von den Organisatoren nicht erwarteten Massenflut angewachsen war, bewältigt.

Dabei hatte es sich gezeigt, dass die praktische Zusammenarbeit zwischen Ost und West in den Sachfragen durchaus erfolgreich ablief. Den zahlreichen Vorschlägen beider Seiten wurde nachgegangen und - wenn sich diese als praktikabel erwiesen - auch umgesetzt. Die Gespräche an der Invalidenstraße gerieten nur dann unter Spannung, wenn Wendt und Korber von der Politik in die Pflicht genommen wurden oder wenn besondere Tagesereignisse, wie z. B. der Tod eines Mauerflüchtlings, eine politische Auseinandersetzung auslösten.

Bei der Analyse der Reaktionen von Wendt und Korber in den Gesprächen ist in der Grundtendenz ein durchaus kongruentes Verhalten erkennbar. Beide Männer waren sehr daran interessiert, ihre praktische Arbeit bei der Durchführung der Besuchsaktion effektiv und möglichst ohne politische Implikationen zu erledigen. Die allgegenwärtige politische Situation versuchte man wenn möglich aus der praktischen Arbeit heraus zu halten. Politische Aufträge wurden quasi routinemäßig abgewickelt.

Wendt brachte in der Regel zu Beginn des Gesprächs seine Beschwerden über Presseartikel und Verlautbarungen in der Westpresse vor und Korber begegnete diesen Beschwerden routinemäßig mit dem Hinweis darauf, dass der Senat auf die Presse keinen Einfluss habe, oder konterte seinerseits mit einer Beschwerde über Artikel in der Ostberliner Presse.

Nur in bestimmten Fällen wird in den Reaktionen Wendts seine persönliche Einstellung zur Sache erkennbar. Das war der Fall, wenn die Westmedien Kritik an der Arbeit und dem Verhalten der PAng (Ost) äußerten. Darauf reagierte Wendt empfindlich und emotional. Es scheint, dass diese Kritik an seiner und der Arbeit seiner Leute ihn persönlich traf, weil er von der guten Arbeit seiner Seite überzeugt war. Er hielt auch nicht hinter dem Berg, dass er im Gegenteil Anerkennung für seine Arbeit erwarte, mit der er sich vollinhaltlich identifiziere. Korber muss das bewusst gewesen sein, denn er versuchte in diesen Fällen, Wendt durch den Hinweis zu besänftigen, dass der Senat und alle mit der Aktion befassten Personen die gute Arbeit Wendts und seiner Leute schätzen und anerkennen würden. Im fünften Gespräch, als sich Wendt besonders heftig beklagte, brachte Korber die Absicht des Senats vor, den PAng

(Ost) für ihre gute Arbeit ein kleines Geschenk zu überreichen. Wendt musste das zwar ablehnen, aber er zeigte sich menschlich versöhnt.

Die Auseinandersetzung um den Tod des Mauerflüchtlings Schultz im siebten Gespräch bietet eine andere Perspektive. In diesem Fall war es Korber, der aus einer tief empfundenen Überzeugung argumentierte. Er beschied sich nicht damit, die Senatserklärung zu verlesen, sondern war bemüht, durch weitere persönliche Bemerkungen seinen Empfindungen Wendt gegenüber Ausdruck zu verleihen. Interessant ist dabei, dass er nicht emotional bzw. überzogen oder unkontrolliert reagierte, sondern er benutzte Sachargumente um zu belegen, dass die DDR mit dem Tod des Flüchtlings gegen ihre eigenen Interessen gehandelt habe. Das bedeutet, dass er auf die Argumentationsschiene Wendts einging, der versuchte, eine emotionale Auseinandersetzung zu vermeiden. Korber wollte jedoch eine Stellungnahme von Wendt und erzwang sie durch direkte Fragestellung.

Wendts Reaktion war zwiespältig. Einerseits überwog wohl die Verdrossenheit darüber, dass das unüberlegte und überdies „ungesetzliche“ Handeln eines Einzelnen seine Arbeit, die doch dem Nutzen und Wohl vieler Tausender diente, gefährden könnte; andererseits das verschleierte Eingeständnis, dass es bei dem Fluchtversuch, wenn Personen mit Vernunft und Übersicht (Innenminister, Kommandant von Berlin) vor Ort gewesen wären, keinen Toten gegeben hätte. Hier findet sich eine Parallele zu seiner Bemerkung, dass die Westpresse ihre Polemik doch auf die Zeit nach der Passierscheinaktion verschieben möge.

Wendt war in erster Linie am Erfolg seiner Arbeit interessiert. Er hatte von der Partei einen Auftrag erhalten und den galt es ohne Verzug durchzuführen. An diesem Punkt traf er sich wieder mit Korber, denn auch dieser hatte nicht die Absicht und auch nicht die Ermächtigung, die Aktion zu gefährden.

VI. Die Passierscheinvereinbarung und ihre Durchführung im Spiegel der Berliner Presse

Die Berliner Presse – allen voran die profilierteste Tageszeitung *Der Tagesspiegel* – nahm von Beginn an eine teilweise sehr kritische Position zum Problem der Passierscheinverhandlungen ein. Allerdings hatten diese kritischen Stimmen keinen leichten Stand. Solange die Gespräche noch in der Vorbereitung waren und solange die Geheimhaltung funktionierte, blieb vieles auch auf Grund der spärlichen Nachrichten spekulativ, d. h. auch die Kritik konnte sich an keinen konkreten Vorgängen orientieren. Nach dem Wochenende vom 14./15.12.1963 und insbesondere nach dem Beginn der Besuchsaktion war die Kritik zu einem Spagat zwischen dem humanitären und erfolgreichen Aspekt der Vereinbarung und ihren politischen Implikationen genötigt. Zunächst wurde das Risiko betont, das Senat und Bundesregierung eingegangen seien, als sie die Gesprächsebene der Treuhandstelle verließen. Dadurch würde den Kommunisten nur gestattet, aus dem „Übel der Mauer“ weitere Vorteile zu ziehen.[279]

Kurz vor Abschluss der Vereinbarung wurde der SPD-Landesvorsitzende Mattick zitiert, der die Verhandlungen für gefährlich halte. Mattick würde es strikt ablehnen, diesen Weg zu beschreiten, und sei überzeugt, dass die Mehrheit der Bevölkerung dafür Verständnis habe. Im Leitkommentar heißt es, dass der Senat auf eine schnelle Sacheinigung aus gewesen sei in der Hoffnung, politische Fragen bis zuletzt vermeiden zu können. Um dies zu erreichen, habe man sich auf die „ziemlich hohe Ebene eines sowjetzonalen Staatssekretärs und eines hohen Senatsbeamten“ begeben. Ulbricht wolle jedoch einen Weg vorbereiten, an dessen Ende Verhandlungslösungen zwischen der DDR und dem Berliner Senat stehen würden. Auch kleine Lösungen könnten dazu führen, dass die Großmächte die Deutsche Frage ganz den Deutschen überlassen würden. Dies sei nicht im Interesse der Deutschen.[280]

Nach dem Abschluss der Vereinbarung wurden vor allem die kritischen Stimmen im Berliner Abgeordnetenhaus und in der Bundesregierung hervorgehoben. Der ehemalige Minister für Gesamtdeutsche

[279] Tagesspiegel, 10.12.63.
[280] Tagesspiegel, 17.12.63.

Fragen Lemmer sagte im Abgeordnetenhaus, dass seine Partei einerseits zwar Genugtuung über die Passierscheinregelung empfinde, andererseits aber für die Zukunft mahnen müsse, dass aus der Vereinbarung nicht der erste Schritt einer auf Dauer angelegten Erpressung werde. Die Erklärung des Bundeskanzlers wurde zitiert, dass die Abmachung kein Muster für weitere Vereinbarungen sei.[281]

Am 21.12.1963 hieß es im *Tagesspiegel*, mit dem Begriff der Postangestellten der DDR habe man eine Formulierung gewählt, um den Eindruck zu vermeiden, dass Behörden Ostberlins auf Westberliner Gebiet Hoheitsrechte ausüben würden. Dies wurde als innere Widersprüchlichkeit der Vereinbarung charakterisiert. Am nächsten Tag wurde der Massenbesuch der Westberliner als „Volksabstimmung mit den Füßen“ für die Einheit Berlins bezeichnet. Man zollte Brandt ausdrücklich Dank für die „Salvatorische Klausel“ im Protokoll. Damit hätte Brandt den Willen zur Nichtanerkennung deutlich artikuliert. Vorsichtig wird angedeutet, dass die Passierscheinvereinbarung unter Umständen nicht nur ein Präzedenzfall für humanitär bedingte Lösungen sein könnte. Bundesaußenminister Schröder habe zwecks Einrichtung von Handelsmissionen im Ostblock die Einbeziehung von Westberlin in die Verträge den jeweiligen Gegebenheiten so angepasst, dass Widersprüche in den Vertragsformeln vermieden wurden.[282]

Am 24.12.1963 wird Brandt zitiert, der auf die Feststellung eines namentlich nicht genannten Bonner Abgeordneten (Barzel) eingehend, der gesagt hatte, dass die Berliner die Sicherheit von den Amerikanern nähmen, das Geld von Bonn und die Passierscheine vom Osten, meinte, dass die Berliner in der Tat die Passierscheine weder von Bonn noch von Washington bekommen könnten. Auch Konrad Adenauer habe 1955 die Kriegsgefangenen nur von Moskau bekommen.[283]

Am 25.12.1963 hieß es in einem Bericht über die Rückkehr der Besucher aus Ostberlin in der Überschrift „Das Band zwischen den Familien wurde fester“. [284] Am 29.12.1963 kehrte der *Tagesspiegel* zu seiner

[281] Tagesspiegel, 19.12.63.
[282] Tagesspiegel, 22.12.63.
[283] Tagesspiegel, 24.12.63.
[284] Tagesspiegel, 25.12.63.

kritischen Haltung zurück und schrieb, dass der Westen darauf achten werde, dass künftig in Berlin nicht eine „Annäherung durch Wandel“, d. h. durch eine Änderung der politischen Vorstellungen in Deutschland, bewirkt werden könnte.[285]

Die *Berliner Morgenpost*, ebenfalls eine auflagenstarke großformatige Tageszeitung, die zum Springer-Verlag gehörte, hielt sich mit Kritik an der Verhandlungspolitik des Senats auffallend zurück.[286] Wenn die *BM* sich kritisch äußerte, dann hatte sie die Bevölkerung und ihre Bedrückung durch die Ostberliner Bürokratie und ihre inhumanen Vorgaben und Auflagen bei der Abwicklung der Passierscheinbesuche im Blickpunkt. Man wies auf die Grenzen des Möglichen hin, die dem Senat bei Verhandlungen mit der anderen Seite gesetzt seien, und vermutete, dass der Osten die „technische Übereinkunft“ politisch in seinem Sinne interpretieren werde.[287] Unter Bezug auf den Massenandrang der ersten Tage wurde vermerkt, dass es nicht bürokratisches Ungeschick sondern gezielte Schürung des Nervenkrieges in Westberlin sei, dass die Beantragung der Passierscheine in so „strapaziöser, unwürdiger und skandalöser“ Weise erfolgen müsse. Dies sei kein Zufall sondern „Unmenschlichkeit in raffinierter Verpackung“. Es wurde gefragt, warum der normale Personalausweis nicht zum Besuch Ostberlins genüge.[288] Am 25.12.1963 wurde anlässlich der hohen Zahl von Besuchern von einer Demonstration der Brüderlichkeit gesprochen. Die Berliner hätten zwar gemurrt, aber Strapazen und Drangsal ertragen. Es wurde auf das gemeinsame Gespräch der Familien gehofft, als Ausdruck der „Wiedervereinigung auf Stunden - auf Abruf“.[289] In der Kommentierung der von Abusch geäußerten Ansicht, dass der Erfolg künftiger Passierscheinverhandlungen auch vom politischen Wohlverhalten der Westseite abhängen würde, hieß es, dass diese Behauptung unzumutbar sei.[290]

---

[285] Tagesspiegel, 29.12.63

[286] Es ist denkbar, dass diese Zurückhaltung auf einen Vorgang zurückzuführen ist, den Egon Bahr in seinen Erinnerungen beschreibt. Da er befürchtete, dass die Presse des Springer-Verlages den Verhandlungen schaden könnte, traf er sich im Sommer 1963 mit dem Verleger Springer und es gelang ihm, diesen von dem Ziel der Verhandlungen - die getrennten Berliner Familien wieder zusammenzuführen – zu überzeugen. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 163.

[287] BM, 18.12.63.

[288] BM, 22.12.63.

[289] BM, 25.12.63.

[290] BM, 29.12.63.

Der *Kurier* beschäftigte sich mit den Gedanken zur Bildung gesamtdeutscher technischer Kommissionen und erteilte diesen eine Absage, da die SED diese Kommissionen stets zur Demonstration völkerrechtlicher Eigenständigkeit, d. h. zur Vertiefung der Spaltung missbrauchen würde. Die Passierscheinverhandlungen dürften niemals Absprachen zur Annäherung zwischen zwei deutschen Staaten werden, sondern nur Wege zur Wiederherstellung der deutschen Einheit - zunächst des deutschen Volkes und dann des deutschen Staates - sein. Wiederherstellung des freien Berufs- und Reiseverkehrs, kultureller Austausch und gesamtdeutscher Sportverkehr sollten angestrebt werden. Die Passierscheinprotokolle seien kein Modellfall für die Arbeit der gesamtdeutschen Kommissionen.[291]

Zu Beginn des neuen Jahres wurde in der Presse übereinstimmend vermerkt, dass die Organisatoren den technischen Ablauf des Besucherverkehrs nun offenbar in den Griff bekommen hätten. Der *Tagesspiegel* schrieb, dass der Andrang an den Passierscheinstellen erheblich nachgelassen hätte und es keine längeren Wartezeiten mehr geben würde. Auch auf östlicher Seite verliefe die Abfertigung reibungslos und ohne längere Wartezeiten. Zitiert wurde aus einer Ansprache Brandts zum Jahreswechsel. Die Berliner hätten bewiesen, dass „die Menschen in Deutschland zusammengehörten und zusammenbleiben wollten“. Die durch die Passierscheinaktion in Bewegung geratene Situation bedürfe einer größeren Aufmerksamkeit und besserer Ideen als dem bloßen Verharren auf Positionen und wohlbekannten Erklärungen.[292]

Am 03.01.1964 berichtete der *Tagesspiegel*, dass der Senat die Bundesregierung und die Alliierten davon unterrichtet habe, dass auch nach dem Ende der befristeten Regelung über Passierscheinbesuche die Kontakte mit den „sowjetzonalen Behörden“ aufrechterhalten werden sollen. Der Senat wolle eine Dauerregelung für die Besuche erreichen und die technischen Modalitäten verbessern. Dies solle nach dem Ende der Besuchszeit in Angriff genommen werden. In diesem Zusammenhang empfing Brandt den Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Vizekanzler Mende, und besprach mit ihm und Bundessenator Schütz die Details der Senatsvorstellungen zu den geplanten Aktionen. Im

[291] Kurier, 24.12.63.
[292] Tagesspiegel, 01.01.64.

Leitkommentar „Der politische Wille“ stellte man wiederum kritisch fest, dass die Vereinbarung mit dem – formell befristeten – Abweichen von einigen wesentlichen Grundsätzen der bisherigen Politik erkauft wurde. Die Beteiligten würden jetzt endlich eingestehen, dass es sich um ein „handfestes Stück Politik“ handle, das in das Bild der „so genannten“ Entspannungspolitik gehöre. Dass der Senat die Vereinbarung als Ergebnis einer dynamischen Politik bezeichnet, die aus den Schützengräben des Kalten Krieges heraus will, kommentierte man ironisch. Dass man von den Alliierten verlange, keine Entspannungspolitik auf Kosten der Deutschen zu machen und andererseits nun selbst in der Entspannungspolitik risikofreudig werde, wurde als Widerspruch gesehen. In diesem Zusammenhang habe Vizekanzler Mende erklärt, dass die Passierscheinvereinbarung lediglich eine „Hinnahme der Machtveränderungen der Nachkriegszeit mit politischen Mitteln“ sei. Aus der Regelung könne weder eine rechtliche noch faktische Anerkennung des „Zonen-Regimes“ hergeleitet werden.

Zu den Passierscheinbesuchen schrieb das Blatt, dass es an den Passierscheinstellen nirgends mehr Warteschlangen gäbe. Mehr als 170 000 Westberliner verlebten Silvester und Neujahr bei ihren Verwandten in Ostberlin, auch an den Grenzübergängen gab es keine Staus.[293]

Über eine Aussprache zwischen dem Regierenden Bürgermeister Brandt und dem Sonderminister für Berlin-Fragen im Bundeskabinett Dr. Krone wusste der *Tagesspiegel* zu berichten: Krone informierte sich über die Vorhaben der Senatsregierung in der Passierscheinfrage nach dem 05.01.1964. Die Bundesregierung wolle weiterhin mit Berlin engste Fühlung halten und müsse dafür sorgen, dass die Zuständigkeiten auf außenpolitischem Gebiet gewahrt bleiben. Die Bundesregierung und Berlin seien an der Aufrechterhaltung der Besuchsmöglichkeiten interessiert, jedoch nicht bereit, einer Einschränkung oder Veränderung des Status der Stadt zuzustimmen. Die FDP wandte sich in Bonn gegen Kritiker der Passierscheinvereinbarungen, die darin nur noch Gefahren sehen würden. Ulbricht habe erklärt, dass mit dem Berliner Abkommen eine Basis

[293] Tagesspiegel, 03.01.64.

geschaffen worden sei, von der aus weitere Verhandlungen möglich seien. Die FDP sei dazu bereit.

Zu den Passierscheinbesuchen wurde gemeldet, Besucher hätten berichtet, dass sie auch in den Berliner Randgebieten Besuche gemacht hätten. Die Genehmigung zur Weiterfahrt über die Stadtgrenze sei von Volkspolizisten an der Grenze oder durch Vopo-Dienststellen erteilt worden. An Autofahrer und Fußgänger wurden Handzettel verteilt, auf denen die Besucher gebeten wurden, zu bestimmten Zeiten zurückzukehren. Für den 04. und 05.01.1964 würden 240 000 Besucher sowie 30 000 Pkw erwartet.[294]

Die Haltung Bonns nach dem Abschluss der Passierscheinregelung wurde wie folgt charakterisiert: In der Bundesregierung gab es wegen der Passierscheinfrage Meinungsverschiedenheiten. Vizekanzler Mende würde – gestützt auf die FDP – die Vereinbarung als Auftakt für weitere Verhandlungen sehen, während der Bundeskanzler und fast alle anderen Kabinettsmitglieder die Vereinbarung von Weihnachten als Ausnahme gelten ließen. Bei Fortsetzung der Gespräche wolle die Regierung auf keinen Fall weitere Zugeständnisse machen. Grundsätzlich müssten die Gespräche wieder über die Interzonen-Treuhandstelle geführt werden. Bundesminister Krone bezeichnete die Passierscheinregelung als „bescheidenen Notbehelf“. Die Regierung habe dieser Regelung trotz ernster Bedenken zugestimmt. Es wäre verfehlt, darin den Beginn einer neuen Politik zu sehen.

Für den letzten Tag der Passierscheinbesuche wurde von langen Warteschlangen der Besucher mit Pkw an den Übergangsstellen berichtet. 280 000 Westberliner hätten Ostberlin besucht. Die Grenzkontrollen seien überall sehr großzügig gehandhabt worden.

Die Reaktionen der Berliner Presse belegen im Grunde nur, dass die neue von den politischen Überlegungen der Brandt-Gruppe inspirierte Politik des Senats in Berlin am Ort des Geschehens zunächst zu einer Reihe von Überlegungen führte, welche Weiterungen diese Politik für Berlin und Deutschland haben könnte und wie der humanitäre Aspekt in dieser Politik zu gewichten sei. Freilich mussten auch die kritischsten Geister

[294] Tagesspiegel, 04.01.64.

zugestehen, dass Brandt mit seiner Politik die Berliner auf seiner Seite hatte – ein Pfund, mit dem er zur Durchsetzung dieser Politik geschickt zu wuchern wusste. Da die Presse sich zweifellos auch dazu verstand, die Stimme der Öffentlichkeit zu artikulieren, fiel es ihr schwer, sich mit den politischen Überlegungen ihrer Redaktionen in einen offenen Dissens zur Meinung der Berliner Öffentlichkeit zu begeben - daher das Lob für die Passierscheinvereinbarung einerseits, mit Bedenken politischen Inhalts andererseits. Damit lag der kritische Teil der Berliner Presse durchaus auf der Linie der CDU im Berliner Abgeordnetenhaus.

VII. Die Haltung der Berliner zur Passierscheinaktion insgesamt und ihre Auswirkung auf die persönliche Situation der Menschen und die Situation ihrer Stadt

1. Die Ergebnisse der Passierscheinbesuche im Licht der Befragung von Passierscheinbesuchern

In der Zeit vom 5. Jan. bis Mitte Februar 1964 ließ der Senat eine Befragung von Passierscheinbesuchern durchführen.[295] Die Befragung hatte folgende Ergebnisse:

32 bis 33 % der Gesamtbevölkerung benutzten während der Aktion im Dezember 1963 Passierscheine. Das waren 695 000 Westberliner über 15 Jahren. Zur Beantragungsprozedur: 11 % der Gesamtbevölkerung (ca. 200 000 Menschen) haben mit einer Wartedauer von 7 Stunden um einen Passierschein angestanden. Der Durchschnitt der Wartezeit betrug sogar 9,9 Stunden. Nur ein Drittel der Passierscheinbenutzer gab dem Senat die Schuld, 60 % jedoch Ostberlin. Drei Viertel der Passierscheinbenutzer erhielten mehr als einen, 16 % mehr als vier Passierscheine. Nur ein Drittel der Passierscheinbenutzer ging allein nach Ostberlin, im Durchschnitt benutzten mehr als zwei Berliner den Passierschein eines anderen mit. 26 % der Erwachsenen hatten ein Kind unter 14 Jahren bei sich. 14 % der

[295] 1. Blitzbefragung von „Berlin-Test“ Dr. Schreiber mit 616 Befragten.
2. Umfangreiche Befragung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften, mit 468 Befragten bis Mitte Januar 1964.
3. Repräsentativbefragung „Berlin-Test“ Dr. Schreiber im Februar 1964 mit 614 Befragten.

Benutzer (ca. 97 000 Personen) gingen an mindestens vier Tagen nach Ostberlin[296], 39 % (270 000 Personen) an mindestens drei Tagen.[297] Am Sonntag, 29.12.1963, waren ca. 150 000 Besucher in Ostberlin, am Sonntag, 05.01.1964, knapp 250 000 Besucher. An den letzten beiden Tagen des Besuchszeitraumes (04./05.01.1964) haben 413 000 der Berliner den Ostsektor besucht.

23 % der Besucher trafen in Ostberlin auch mit Verwandten aus den Umlandgebieten Berlins zusammen. Im Durchschnitt traf jeder Besucher in Ostberlin mit 7,1 Personen aus Berlin (Ost) oder dem Umland zusammen. Es wurden ca. 1,3 Millionen Ostdeutsche getroffen.

Ca. 555 000 Westberliner hatten keine Passierscheine beantragt, obwohl sie Verwandtschaft hatten, die zu einem Besuch berechtigt hätte, aber diese Verwandtschaft lebte im Berliner Umland.

Im Bericht wird festgestellt, dass die Verwandtschaft von Berlinern außerhalb von Ostberlin sich nicht auf das Umland beschränkte sondern auch entfernter liegende Gegenden umfasste. Der Bericht bestätigt, dass diese verwandtschaftlichen Beziehungen der Westberliner in der Regel enge und nicht nur formelle Bindungen waren.[298]

2. Die Einstellung der Berliner zur Passierscheinaktion, der Arbeit des Senats und der Situation ihrer Stadt nach dem Ende der Besuchszeit

Um sich ein Bild über die Stimmung der Bevölkerung Gesamtberlins in Bezug auf die Passierscheinvereinbarung und ihre Auswirkungen machen zu können, ließ der Senat nach dem Ende der Passierscheinbesuche umfangreiche Erhebungen durch Meinungsforschungsinstitute durchführen.[299] Zusätzlich wurden Schülerarbeiten aus einem Aufsatzwettbewerb „Mein Besuch in Ostberlin“ und Zuschriften aus Ostberlin und dem Umland ausgewertet. Der Senator für Wirtschaft führte zu diesem Thema Gespräche mit Interzonenhandelsfirmen und der DGB erstellte nach

[296] Von jeweils 10 Berlinern, die viermal und mehr Besuche machten, hatten drei Ehepartner Kinder oder Eltern, ein weiteres Drittel hatte Geschwister in Ostberlin.
[297] LAB B Rep 002 Nr. 13387, S. 24 – 26.
[298] LAB B Rep 002 Nr. 13387, S. 27 – 28.
[299] Institut Dr. Schreiber, infas, infratest, Institut für angewandte Sozialwissenschaften.

Befragungen Stimmungsbilder aus größeren Betrieben Westberlins. Alle Untersuchungen zeigen, dass die Passierscheinaktion als positiver Höhepunkt nur vergleichbar mit dem Besuch des Präsidenten Kennedy 1963 von den Berlinern empfunden wurde.[300] Die Passierscheinverhandlungen des Senats wurden von einer Mehrheit der Berliner als Erfolg bewertet und die Möglichkeit der Verwandtenbesuche im kaum erwarteten Umfang angenommen. Dabei hatte sich gezeigt, dass die Berliner in jedem Fall bereit waren, die Schwierigkeiten und Unbilden bei den Besuchen auf sich zu nehmen. Das nach dem Mauerbau erschütterte Vertrauen der Bevölkerung in die Schutzmächte war weitgehend wieder hergestellt, aber in Bezug auf die Passierscheinaktion wurde den Schutzmächten ebenso wie der Bundesregierung bestenfalls eine unterstützende Rolle zugeschrieben, das Verdienst jedoch ausschließlich dem Senat unter Willy Brandt.

a) Vor den Verhandlungen hatten sich im April 1963 77 % der Bevölkerung für Verhandlungen ausgesprochen, 7 % waren unentschieden und 16 % hatten Verhandlungen abgelehnt.[301] Befragungen zwischen Oktober 1962 und Januar 1964 ergaben folgendes Bild. Sollen Verhandungen zwecks Erleichterungen zwischen Senat und Ostberlin geführt werden:

	Okt. 62	Juni 63	Sept. 63	Jan. 64
dafür	55 %	61 %	69 %	89 %
unentschieden	10 %	13 %	14 %	4 %
dagegen	35 %	26 %	17 %	7 %
Befragte	(754)	(590)	(618)	(1083)[302]

Die Tabelle zeigt einen kontinuierlichen Anstieg der Befürworter der Politik des Senats in der Passierscheinfrage. Nach der Passierscheinaktion wurde die gleiche Fragestellung nochmals untersucht, wobei in diesem Fall nach Gesamtbevölkerung, Passierscheinbenutzern und Nichtbenutzern differenziert wurde.

Verhandlungen zwischen Senat und Ostberlin zwecks Erleichterungen:

[300] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 1.
[301] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 75 (Tabelle A. I.).
[302] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 76.

Bevölkerung	Benutzer	Nichtbenutzer	Insgesamt
dafür	89 %	94 %	87 %
unentschieden	7 %	4 %	9 %
dagegen	4 %	2 %	4 %
Befragte	(1083)	(398)	(685)

Unter den Nichtbenutzern war eine größere Gruppe mit Verwandtschaft im engeren und weiteren Umland, die keinen Passierschein beantragt hatte. Diese Gruppe umfasste ca. ein Sechstel der Westberliner. Die Untersuchung sagt nichts darüber aus, ob diese Berliner eine Beantragung für aussichtslos gehalten oder keine Möglichkeit gesehen hatten, sich mit ihrer Verwandtschaft in Ostberlin zu treffen. Die Untersucher schließen aus dem hohen Anteil von Verhandlungsbefürwortern unter den Nichtbenutzern auf eine starke Solidarität in der Bevölkerung. Sie führen den Anstieg der Verhandlungsbefürworter auf das wieder gewachsene Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Schutzmächte und das damit gestiegene Sicherheitsgefühl der Berliner zurück.[303] Eine weitere wesentliche Ursache ist jedoch in der Befürwortung der Politik des Senats gegenüber Ostberlin zu sehen, die in dem hohen Wahlsieg der SPD in Berlin im Frühjahr 1963 ihren Ausdruck fand.

b) Zum Verhalten des Senats und der Alliierten in der Passierscheinfrage

80 % der Gesamtbevölkerung (Passierscheinbenutzer 91 %, Nichtbenutzer 73 %) hielten das Handeln des Senats für richtig. Auf die Frage, ob der Senat in den Verhandlungen nach Lage der Dinge das erreicht habe was zu erreichen war:

der Senat habe alles erreicht	64 %
hätte mehr erreichen können	27 %
keine Meinung	9 %

Auch die große Mehrheit der 20 %, die die Haltung des Senats für falsch hielten bzw. sich noch keine Meinung dazu gebildet hatten, war für Verhandlungen.

[303] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 77 - 79.

Von den Personen, die die Haltung des Senats für falsch ansahen, waren 71 % nicht gegen Verhandlungen; sie hielten nur die Unterschrift unter die Vereinbarung für falsch.[304] Auch die Berliner, die die „nerven-aufreibenden Umständlichkeiten“ und „physischen Kraftanstrengungen“ vor allem in den ersten Tagen des Besuchszeitraumes ertragen mussten, waren dennoch positiv eingestellt. Von zehn Berlinern, die mindestens zehn Stunden anstanden, bevor sie ihren ersten Passierschein bekamen, hielten neun das Verhalten des Senats für richtig.

Die mangelhafte Organisation in den ersten Tagen der Besuchsaktion hatte keinen negativen Einfluss auf das Urteil der Berliner. Weiterhin waren 97 von 100 Befragten der Ansicht, dass der Senat bei den Passierscheinverhandlungen in Übereinstimmung mit der Bundesregierung und den Westmächten gehandelt hätte. 64 % der Berliner meinten, dass sie die Passierscheine der Politik des Senats verdankten, 5 % schrieben dies der Politik der Bundesregierung zu.[305]

Die Berliner sahen die Bundesregierung als „bejahende mit Vorbehalten“ und die Alliierten als „wohlwollende Förderer“ aber nicht als Verfechter der Passierscheinpolitik des Senats.[306]

c) Zur politischen Konstellation im Berliner Senat

52 % der Westberliner befürworteten die Regierungskoalition von SPD und FDP, die seit Frühjahr 1963 bestand. Die Kritik der CDU-Opposition hatte die politischen Trends nicht geändert. Nur 14 % der Berliner waren für eine große Koalition mit SPD und CDU.[307]

d) Zum Einfluss der Passierscheinaktion auf die politische Situation Berlins

Drei Viertel der Bevölkerung waren der Ansicht, dass die Passierscheinvereinbarung keine negativen Auswirkungen auf die rechtliche Situation Berlins gehabt hätte. Von dieser Mehrheit sahen zwei Drittel

[304] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 82/83.
[305] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 84/86:
[306] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 88.
[307] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 92.

keine Änderung der Lage und 12 % sogar eine positive Veränderung. Neun von zehn Berlinern hielten die Sicherheitslage der Stadt für ungefährdet. Auch schätzten 67 % der Berliner (80 % der Passierscheinbenutzer) das persönliche Risiko bei einem Besuch in Ostberlin als gering ein.[308]

e) Zu einer weiteren Passierscheinvereinbarung

Der Ansicht, dass die in der Passierscheinvereinbarung gefundene Lösung ein Verfahren sei, nach dem auch andere Fragen zwischen West- und Ostberlin zum Vorteil Westberlins gelöst werden könnten, stimmten 72 % der Befragten zu. 17 % der Befragten meinten, dass am Ende die Kommunisten die größeren Vorteile gewönnen und man daher auf diesem Wege nicht weitergehen könne.

f) Grenzen der Akzeptanzbereitschaft bei einer neuen Vereinbarung

Mehr als drei Viertel der Westberliner würden einer neuen Vereinbarung zustimmen, wenn die Abfertigung verbessert würde – auch wenn sie nicht so gut sei wie für westdeutsche Besucher. Zwei Drittel der Westberliner würden eine Vereinbarung akzeptieren, wenn das Abfertigungsverfahren unverändert bliebe.

79 % der Westberliner würden eine Passierscheinvereinbarung jedoch ablehnen, wenn damit die Möglichkeit einer „Anerkennung der DDR“ durch den Westen gegeben wäre.[309]

g) Zur Lage Berlins insgesamt

Die Lage Berlins war im	Okt. 61	Okt. 62	Okt. 63	Nov. 63	Jan. 64
sehr ernst	50 %	27 %	8 %	12 %	4 %
ziemlich ernst	39 %	52 %	52 %	46 %	41 %
nicht besonders ernst	7 %	16 %	27 %	30 %	37 %
ganz und gar nicht erst	1 %	1 %	9 %	7 %	15 %
unentschieden	3 %	4 %	4 %	5 %	3 %
Befragte	(616)	(754)	(885)	(314)	(609)

[308] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 96 – 98.
[309] LAB B Rep 002 Nr.-13386, S. 101 – 105.

Die Untersucher kommen zu dem Schluss, dass die Passierscheinvereinbarung die Lagebeurteilung der Berliner positiv beeinflusst hat.[310]

Über die künftige Entwicklung der Stadt urteilten die Berliner, insbesondere die Passierscheinbenutzer betont optimistisch:

	Benutzer	Nichtbenutzer
zuversichtlich	74 %	68 %
unentschieden	9 %	16 %
besorgt	17 %	16 %
Befragte	(247)	(367) [311]

Mit dem Urteil der Berliner über seine Passierscheinpolitik hatte sich der Senat bei seinen Wählern eine gute Ausgangsbasis für weitere Verhandlungen verschafft. Obwohl die Berliner in der Regel nicht zum Überschwang neigen und Nüchternheit und ironische Skepsis bei diesem Menschenschlag überwiegen, so lässt sich doch der Lagebeurteilung der Berliner eine aufkeimende Zuversicht entnehmen. Die furchtbare Bedrückung der Lage der Stadt nach dem Mauerbau schien durch das unerwartete Ereignis der Passierscheinvereinbarung für eine kurze Zeit gemildert. Dass die Bevölkerung das Verdienst an der Vereinbarung und ihrem Zustandekommen in erster Linie dem Engagement und der Politik Willy Brandts und des Senats zuschrieb, erscheint gerechtfertigt.

Die Einwände und Bedenken von Bundesregierung und CDU-Opposition im Abgeordnetenhaus trugen mit dazu bei, dass der Regierung und ihrer Partei von den Berlinern bei der Realisierung der Vereinbarung nur eine marginale Rolle zuerkannt wurde. Wie stark die CDU in Berlin in der Wählergunst abgesunken war, wird daran erkennbar, dass nur noch 14 % der Wähler sich für eine große Koalition aus SPD und CDU aussprachen.

Interessant erscheint, dass der Teil der Berliner, der die Senatspolitik in der Passierscheinfrage kritisch beurteilte, Verhandlungen dennoch prinzipiell befürwortete. Die Berliner teilten also mit großer Mehrheit die Auffassung Willy Brandts, dass mit der anderen Seite verhandelt werden müsse, wenn eine Besserung der Lage Berlins erreicht werden sollte, und dass es zu dieser Option keine Alternative mehr gab.

[310] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 107/108.
[311] LAB B Rep 002 Nr. 13386, S. 118 – 121.

Allerdings lehnten 80 % der Berliner substanzielle, politische Gegenleistungen des Senats an die DDR auch bei weiteren Verhandlungen ab. Das war in dieser Situation – wenige Jahre nach dem Mauerbau – auch nicht anders zu erwarten.

Willy Brandt und seine politischen Weggefährten wussten also, dass sie noch viel politische Überzeugungsarbeit würden leisten müssen, um die Menschen zu der Einsicht zu bringen, dass man mit dem Gewaltregime hinter der Mauer einen Modus vivendi würde finden müssen, um zu einer dauerhaften wenn auch provisorischen Regelung der Berliner Verhältnisse zu gelangen.

3. Auswirkungen der Passierscheinbesuche auf die Bevölkerung Ostberlins und der näheren und weiteren Randgebiete im Spiegel Westberliner Passierscheinbenutzer[312]

a) Umfang des Personenkreises

Im sog. Speckgürtel Berlins lebten Verwandte von mehr als der Hälfte aller Westberliner. 15 % hatten dort gute Bekannte. Nur jeder dritte Westberliner erklärte bei Befragungen, in der DDR weder Verwandte noch Bekannte zu haben. Jeder zweite Benutzer von Passierscheinen, der Verwandte im Umland hatte, konnte mit diesen in Ostberlin zusammentreffen. Von den Westberlinern, die Verwandte in weiter entfernten Gebieten der DDR hatten, konnte ca. ein Fünftel ein Treffen realisieren. Ca. 400 000 – 500 000 Bewohner der DDR waren zu Verwandtentreffen in Ostberlin.[313]

b) Die Ansichten der Ostberliner und Ostdeutschen zur Passierscheinaktion des Senats

[312] Zu dem diffizilen Problem mit Hilfe einer Befragung "aus zweiter Hand", denn eine direkte Befragung der Ostdeutschen war unmöglich, zu akzeptablen Ergebnissen zu kommen, findet sich in den Quellen eine Darstellung von infratest. Das Erhebungsinstitut gibt an, dass man mit Hilfe der Fragestellung bemüht war, den Einfluss der Befragten auf die Ergebnisse so weit wie möglich auszuschalten. Dies sei, nach Vergleich mit früheren Studien, grundsätzlich gelungen. LAB B Rep 002 Nr. 26098, S. 7.

[313] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 10.

Die Passierscheinaktion wurde von den Ostberlinern als Zeichen für den Zusammenhaltswillen der Westberliner gesehen. Man erwartete Stärke des Westens gegenüber der DDR und lehnte politische Konzessionen an die SED ab.[314] Die Ostberliner meinten, dass sie keine Päckchen bräuchten sondern die Gewissheit, dass sie nicht abgeschrieben seien und man im Westen noch an sie denken würde.[315] Fast 9 von 10 befragten Besuchern hatten den Eindruck gewonnen, dass die Passierscheinaktion von den Ostberlinern begrüßt wurde. Mitarbeiter von Interzonenhandelsgesellschaften meinten ebenfalls, dass die Vereinbarung als Erfolg des Senats und Niederlage der SED gesehen wurde.[316]

c) Einstellung zu künftigen Vereinbarungen und eigenen Möglichkeiten

43 % der Ostberliner sahen die Möglichkeit eines baldigen Wiedersehens positiv, 29 % waren darin eher pessimistisch. Die Besuche der Westberliner weckten Wünsche bei den Ostberlinern, die gelegentlich auch offen artikuliert wurden. Arbeiter in Ostberliner Betrieben verlangten Passierscheine für Westberlin. Auch wurde die Ausstellung von Passierscheinen für Westberlin in dringenden Familienangelegenheiten geäußert.[317]

In der Erhebung von Infratest (März 1964) werden zur Frage der politischen Implikationen der Passierscheinvereinbarung in die innenpolitischen Vorgänge in der DDR detaillierte theoretische Überlegungen von Ostberlinern bzw. Ostdeutschen wiedergegeben. Mit der Passierscheinvereinbarung sei ein neuer Anfang in den Ost/West-Beziehungen ihrer Stadt gemacht worden. Diejenigen, die ihre Hoffnung auf eine Kursänderung nach dem Abgang Ulbrichts setzten, meinten, dass sich die oppositionellen Kräfte innerhalb der Regierung gegenüber Ulbricht durchgesetzt hätten. Das Passierscheinabkommen lasse erkennen, was nach Ulbricht möglich sei. Diejenigen, die Ulbricht in starker Abhängigkeit von der Sowjetunion sahen, meinten, dass Ulbricht sich einem Diktat Moskaus

[314] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 7.
[315] Aus Schülermeinungen nach Besuchen in Ostberlin. LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 6.
[316] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 8.
[317] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 9.

habe unterwerfen müssen, weil Chruschtschow bereit sei, in der Berlin-Frage etwas einzulenken. Beide Gruppen waren jedenfalls der Ansicht, dass die eingefrorenen Beziehungen zwischen Ostberlin und Westberlin mit der Vereinbarung in Bewegung gekommen seien.

d) Einstellung zur Zukunft Berlins

Auf die Frage, ob sie es für möglich hielten, dass in Berlin die Lage wie vor dem Mauerbau wieder hergestellt würde, hielt ein Drittel der Befragten es für denkbar, dass die Mauer entfernt und die Freizügigkeit in ganz Berlin erneuert wird. Für ein weiteres Drittel war diese Möglichkeit unwahrscheinlich und für das letzte Drittel Utopie.

Die andere Möglichkeit, dass Berlin zur Freien Stadt wird, wurde als sehr unwahrscheinlich angesehen, wobei nicht deutlich wurde, ob in diesem Fall Gesamtberlin oder nur Westberlin als Freie Stadt im Sinne Chruschtschows gemeint war.[318]

e) Zur Frage der Befindlichkeit der Ostberliner und Ostdeutschen

Passierscheinbesucher gewannen den Eindruck, dass die seelisch-geistige Belastung der Menschen gewachsen sei. 27 % der Verwandten in Ostberlin sagten, dass sie im alltäglichen Leben einem Druck der SED ausgesetzt seien.[319]

Um ihrer Isolierung entgegenzuwirken, informierten sich Ostdeutsche verstärkt über Vorgänge und Ereignisse im Westen. Dies geschähe in der Regel über den Empfang westlicher Radio- und Fernsehsendungen. Die Verständigung unter den Verwandten aus Ost und West sei ohne Probleme verlaufen. Es wurde im Gegenteil berichtet, dass die Ostdeutschen sich im privaten Raum wesentlich freimütiger über beiderseits interessierende Fragen, wie z. B. die Passierscheinfrage, äußern würden.[320]

[318] LAB B Rep 002 Nr. 26098, S. 104 – 113.
[319] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 6.
[320] LAB B Rep 002 Nr. 11386, S. 145.

Viertes Kapitel

Die Auseinandersetzungen des Senats mit der Bundesregierung um die politische Zielsetzung bei den Gesprächen mit der DDR und deren Reaktionen und der dadurch geprägte Verlauf der Gespräche vom 10.01.1964 bis zur Unterzeichnung der Vereinbarung am 24.09.1964

I. Vorbemerkungen

Die Passierscheinübereinkunft vom 17.12.1963 glich einem politischen Coup, der von den Hauptbeteiligten, dem Berliner Senat und der Regierung der DDR, ohne große Widerstände und unter Vermeidung jeden Aufhebens ausgehandelt und umgehend in die Praxis umgesetzt worden war. Im Herbst 1963 gab es zwar vermehrt Bestrebungen von beiden Seiten, miteinander in Kontakt zu kommen, aber alles bewegte sich noch in einem spekulativen Rahmen und niemand wusste, ob eine Seite den entscheidenden Schritt wagen und welche Seite es sein würde.

Umso überraschender war es dann für die politische Öffentlichkeit am 17.12.1963 zu erfahren, dass hohe Vertreter des Senats und der DDR sich an einen Tisch gesetzt hatten und innerhalb einer Woche eine unterschriftsreife Vereinbarung präsentieren konnten. Überraschend war auch, dass die anderen Berlin-Verantwortlichen, die Alliierte Kommandantur und die Bundesregierung, ohne weitere politische Einlassungen und Verzögerungen der Vereinbarung zugestimmt hatten.

Zu diesem Umstand trug wesentlich der Zeitdruck bei, unter dem die Gespräche standen und der der Bundesregierung und den Alliierten eigentlich nur erlaubte, ungeachtet mehr oder minder großer Bedenken und Einwände zuzustimmen oder abzulehnen. Eine Ablehnung hätte aber bedeutet, dass die Westberliner auf den ersten Besuch bei ihren Verwandten in Ostberlin seit über zwei Jahren hätten verzichten müssen.

Im neuen Jahr würde es für den Senat darum gehen, aus diesem singulären Ereignis der Vereinbarung einen fortdauernden politischen

Erfolg zu machen und sich auf die zu erwartenden politischen Widerstände einzustellen.

II. Die Formulierung der politischen Vorgaben beider Seiten für die weiteren Verhandlungen in den ersten Gesprächen und der Dissens zwischen Senat und Bundesregierung

In diesem Kapitel werden zunächst die ersten Gespräche Korber/ Wendt sowie die Unterredungen zwischen Senatsvertretern und Bundesregierung – so wie bereits im ersten Kapitel – dokumentarisch dargestellt. Diese Darstellungsform erlaubt es, die entscheidenden Konflikte und die sie vertretenden Konfliktparteien in ihrer Argumentationsweise unmittelbar vor Augen zu führen und zu analysieren. Dabei wird schnell deutlich werden, dass die Bundesregierung, obwohl angestrengt bemüht, das Heft des Handelns in der Passierscheinfrage vollständig an sich zu ziehen, zu keinem Zeitpunkt geschlossen und mit einer Stimme sprach. Dies, obwohl bei den Gesprächen im Bundeskanzleramt in der Regel nur die Ressorts beteiligt waren, die direkt oder indirekt Befassung mit der Passierscheinfrage hatten. Der Senat stand mit seiner Auffassung nicht allein, sondern die Frontstellung verlief in der Hauptsache zwischen Bundesregierung und Auswärtigem Amt einerseits und Senat und dem Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen andererseits. Erkennbar wird zudem, dass der Senat die Initiative in den Gesprächen behalten wollte und seine politischen und organisatorischen Vorstellungen sehr früh in die Verhandlungen einbrachte. Andererseits wird aber auch belegt, dass der Verhandlungsführer des Senats die Auflagen der Bundesregierung buchstabengetreu und energisch in den Gesprächen verfocht, obwohl er das Festfahren der Gesprächen eben wegen dieser Auflagen vor Augen hatte.

Bis zur Unterbrechung der Verhandlungen Ende Februar waren dann bereits alle Fragen und Konfliktherde in die Gespräche eingebracht, mit denen sich die Beteiligten bis zum Abschluss einer zweiten Vereinbarung im September 1964 auseinander zu setzen hatten.

1. Der sich anbahnende politische Dissens in der Frage des weiteren Vorgehens bei neuen Verhandlungen mit Ostberlin zwischen Bundesregierung und Senat

Am 08.01.1964 fand eine Besprechung im Bundeskanzleramt über das weitere Verfahren zur „Durchführung technischer Übereinkünfte“ mit Ostberlin statt. Anwesend waren neben dem Bundeskanzler Bundessenator Schütz, Kanzleramtschef Dr. Westrick, Außenminister Dr. Schröder, Außenamtsstaatssekretär Prof. Carstens, der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen Dr. Mende und Bundesminister Dr. Krone. Die Besprechung offenbarte divergierende Ansichten unter den Regierungsmitgliedern zu dieser Frage.

Der Bundeskanzler sprach von dem Pferdefuß in der Vereinbarung und monierte implizit die angeblichen Eigenmächtigkeiten Brandts und des Senats, lobte aber den humanitären Aspekt des Abkommens. Das Zerreißen des Vermerks hielt er für einen feindseligen Akt und kritisierte, dass Korber den Stoph-Brief angenommen habe.

Schütz hob die Gemeinsamkeit des Handelns mit der Regierung und die Absicht hervor, nicht unter Zeitdruck verhandeln zu wollen. Er warnte aber davor, Inhalt und Form der Begegnung zu verändern, um eine unerwünschte Verschiebung aus der Ebene der technischen Übereinkunft zu verhindern. Wenn man den bisherigen Rahmen der Gespräche beibehalte, so vermeide man politische Angriffsflächen.

Dr. Schröder stellte fest, dass das Abkommen vom 17.12.1963 erhebliche Mängel habe. Der Stoph-Brief gehe materiell über die bisherigen Briefe Ostberlins hinaus. Der Osten wolle Berlin isolieren. Eine unangemessene Behandlung von Korbers Delegation durch die andere Seite müsste vermieden werden.[321]

Dr. Krone war sogar der Ansicht, dass durch das Zerreißen des Vermerks das Verhandlungsband zerrissen sei. Man könne nicht mehr auf den Inhalt der Vereinbarung vom 17.12.1963 zurückgreifen, sondern müsse notfalls neu beginnen. Dazu sollte man die Gesprächsebene Korber/

[321] Diese Bemerkung bezog sich offensichtlich auf das Zerrreißen des Vermerks durch Wendt.

Wendt aufgeben und die Gespräche auf die Ebene Behrendt/Leopold verlagern.

Prof. Carstens deutete das Zerreißen des Vermerks als taktische Überlegenheit der Gegenseite. Man sollte zeigen, dass die eigene Position ebenbürtig sei und daher den Stoph-Brief zurückgeben. „Den Kommunisten müssen jetzt die Zähne gezeigt werden." Den Hinweis auf ein Junktim zwischen Vermerk und Stoph-Brief hielt Carstens für falsch.

Dr. Mende bekräftigte die Ausführungen von Senator Schütz und bezweifelte, ob die Gesprächsebene Behrendt/Leopold sinnvoll sei. Er hielt das Zerreißen des Vermerks nicht für gravierend, wenn dies - was wahrscheinlich sei – aus formellen Gründen erfolgte. Dr. Mende warnte davor, hochpolitische Fragen des Ost-West-Verhältnisses bzw. des Schießbefehls in eine Erklärung Korbers aufzunehmen, dies übersteige die Möglichkeiten der gefundenen Gesprächsebene. Abschließend stellte er nach Rückfrage eine Übereinstimmung aller Gesprächsteilnehmer darüber fest, dass über das Gespräch keine Informationen an die Fraktionen oder die Presse gegeben werden sollten.

Dr. Westrick wünschte sich unter Hinweis auf frühere Äußerungen neue Formen der Verhandlungen und meinte, dass Dr. Leopold nur Vollmachten für Verhandlungen über Wirtschafts- und Währungsfragen habe. Er bat den Senat, den Stoph-Brief nicht zu beantworten bzw. zurückzugeben. Der Gegenseite müssten noch die Forderungen nach Aufhebung des Schießbefehls und der Freizügigkeit von Ost nach West gestellt werden.

Schütz fasste nochmals energisch die Ansicht des Senats zusammen, dass auf dem Weg Korber/Wendt die Möglichkeit gegeben sei, erfolgreich zu verhandeln. Er stellte klar, dass sich der Senat vor der Regierung nicht in der Rolle eines Bittstellers befinde, sondern bereits einmal erfolgreich verhandelt habe. Er widersprach auch der Auffassung Schröders, dass der Stoph-Brief materiell über die bisherigen Briefe hinausgehen würde. Im Übrigen seien durch technische Verhandlungen, wie sie der Senat befürworte, weder die Mauer noch der Schießbefehl wegzubekommen. Er warnte auch davor, dass mit der Rückgabe des Stoph-Briefes der bisherige Kontakt völlig abbrechen könnte, und verwies auf die

Verbalnote (Erklärung Korbers mit Vermerk), in der alles enthalten sei und die eigene Position unmissverständlich klargestellt werde.[322]

Während der Senat im neuen Jahr bereits konkrete Vorstellungen über die erstrebten Ziele bei künftigen Verhandlungen mit Ostberlin entwickelte, die in dem Vermerk formuliert waren, den Korber Wendt in der Besprechung am 3. Januar übergeben hatte, war die Bundesregierung im Wesentlichen noch damit beschäftigt, die vermeintlich oder tatsächlich in der Vereinbarung vom 17.12.1963 an Ostberlin gemachten politischen Zugeständnisse zurückzunehmen bzw. zumindest einzugrenzen. Der Bundeskanzler hatte als Schuldige für diese Misere auch bereits Willy Brandt und den Senat ausgemacht.

Dr. Schröder betrachtete das Problem wohl mehr aus der hohen Warte des Außenministers, ohne sich des Näheren mit konkreten Vorschlägen zu äußern. Diese Aufgabe überließ er auch in der Folge seinem Staatssekretär Prof. Carstens. Die Einlassungen von Dr. Krone, Prof. Carstens und Dr. Westrick erweckten jedoch den Eindruck mangelnder Vertrautheit mit allen Details der Verhandlungsproblematik. Dass es vollkommen aussichtslos war, die Gespräche auf die Ebene Behrendt/ Leopold verlagern zu wollen, wie es Dr. Krone vorschlug, hatte Ostberlin bereits genügend deutlich gemacht.[323] Auch war der Senat Ostberlin gegenüber keineswegs in einer ebenbürtigen Position, wie Prof. Carstens meinte, und der Senat hatte nicht die Absicht, sich mit Ostberlin in einen kaum Erfolg versprechenden Schlagabtausch einzulassen. Wenig hilfreich waren ebenso die politischen Forderungen von Dr. Westrick an Ostberlin, denn zur Frage der Freizügigkeit hatte sich der Senat bereits im Vermerk festgelegt.

Das Dilemma, in dem sich die Bundesrepublik befand, wird auch daran erkennbar, dass man einerseits dem Senat Vorwürfe machte, dass er der anderen Seite politisch zu weit entgegengekommen sei, andererseits aber selbst die neuen Verhandlungen mit politischen Forderungen an Ostberlin befrachten wollte, während der Senat, was den Protokollmantel

[322] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 48a – 48m.

[323] In einer Interzonenhandelsbesprechung am 14.01.64 wurde in einem Gespräch zwischen Behrendt und Dr. Leopold implizit aber dennoch unmissverständlich von östlicher Seite zu verstehen gegeben, dass über Dr. Leopold und die Interzonenhandelsstelle keinesfalls Besprechungen oder gar Vereinbarungen über Passierscheine geführt oder abgeschlossen werden. LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 79.

betraf, sich direkter politischer Forderungen enthielt und das Protokoll vom 17.12.l963 als Grundlage weiterer Verhandlungen bezeichnete.

Nach der Besprechung im Bundeskanzleramt teilte Schütz Brandt mit, dass der Stoph-Brief von Korber mit dem Bemerken zurückgegeben werden sollte, dass er seine Unzuständigkeit für die Entgegennahme des Briefes festgestellt habe. Die Rückgabe sollte in einer Form vorgenommen werden, die die Gegenseite nicht verletze.[324]

Im Parlamentarisch-Politischen Pressedienst vom 10.01.1964 wurde im Bericht über die Parlamentsdebatte im Bundestag am 09.01.1964 zum Thema Passierscheinfrage gemeldet, dass die vom CDU-Abgeordneten Barzel kaum verhüllte Opposition und die Verdächtigungen gegen die Haltung des Berliner Senats und der Bundesregierung in dieser Frage nicht nur beim Bundeskanzler sondern auch im Bundeskanzleramt Verärgerung ausgelöst hätten. Zudem ginge das Gespann Barzel/Krone immer mehr dazu über, den Koalitionspartner FDP wegen seiner „Experimentiersucht“ in der Deutschland- und Berlinfrage zu kritisieren. Man wolle aber Erhard mit Blick auf den Wahlkampf 1965 nicht beschädigen.[325]

2. Erstes Gespräch am 10.01.1964 betreffend Personenverkehr

Wie bereits im vorangegangenen Treffen am 04.01.1964 vereinbart, fand das erste Gespräch zu einer neuen Vereinbarung am 10.01. im Haus der Ministerien statt. Auf westlicher Seite nahmen Korber und Harthun teil, auf östlicher Seite Wendt, Reuther, Mattisek und Frau Feix. Wendt nannte zunächst die abschließenden Zahlen des Ostberliner Innenministeriums zum Besuchsverkehr.[326] Dann eröffnete er den Beginn neuer Gespräche, tadelte verhalten nicht eingehaltene Diskretion auf westlicher Seite, meinte, dass diese Indiskretionen wohl von Gesprächsgegnern stammen würden, und bat weiterhin um Vertraulichkeit. Außerdem ging Wendt auf den

[324] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 46.
[325] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 68.
[326]

Insgesamt erteilte Passierscheine	ca. 698 000
Besuchsberechtigte	1 318 519
Passierscheine nicht ausgenutzt	75 709
abgelehnte Anträge	211

Stoph-Brief vom 04.01.1964 ein und sagte, dass seiner Seite ein Treffen Abusch/Brandt wichtig sei. Korber erwiderte, dass er zu dieser Frage eine Erklärung unter vier Augen verlesen werde (Anlage 1). Nach Rückkehr vom Vier-Augen-Gespräch äußerte sich Wendt zum Vermerk Korbers vom 03.01.1964. Die dort genannten Vorschläge könnten zum Teil nur zwischen Brandt und Abusch erörtert werden. Besuchserlaubnisse für alle Westberliner seien jedenfalls nicht real. Im Übrigen seien Gespräche zwischen Brandt und Abusch ebenso wenig ein Akt der Anerkennung der DDR wie das Protokoll vom 17.12.1963. Eine Anerkennung sei damit nicht zu erreichen. Die DDR wünsche aber in den angesprochenen Vorschlägen jedenfalls keine Einmischung der Bundesregierung. Weiterhin betonte Wendt, dass er über die Interzonentreuhandstelle nicht verhandeln könne.

In der folgenden Diskussion über die Themen des Stoph-Briefes im Vier-Augen-Gespräch meinte Wendt, dass er den Brief nicht zurücknehmen könne, da er hierzu nicht ermächtigt sei. Er nahm den von Korber auf den Tisch gelegten Brief und legte ihn zur Seite. Als Korber nochmals betonte, dass der Senat über die Themen im Brief nicht verhandeln könne, sagte Wendt, dass er dennoch Gespräche zwischen Brandt und Abusch zur Abgrenzung der Verhandlungsgegenstände für wichtig hielte. Er wolle aber durch die Rückgabe des Briefes die Verhandlungen nicht als abgebrochen ansehen.

Zum Ende der Besprechung präsentierte Wendt einen Vorschlag, auf den Korber nur zögernd einging, der aber im weiteren Verlauf eine größere Bedeutung erlangen und nach seiner Realisierung die Passierscheinaktionen überdauern sollte. Wendt meinte, da nach Lage der Dinge bis zu einer neuen Übereinkunft noch Zeit vergehen würde, ob nicht bei Hilfe in dringenden Fällen (Todesfälle, Hochzeiten, Geburten) das am 17.12.1963 vereinbarte Verfahren beibehalten werden könnte. Korber sagte, dass er sich ein solches Verfahren als Zwischenlösung vorstellen könne. Voraussetzung sei jedoch die Vorläufigkeit des Verfahrens. Eine Zwischenlösung etwa als Ersatz für eine allgemeine Regelung werde er nicht akzeptieren. Wendt sicherte dies zu und wollte in dieses Verfahren auch getrennt lebende Ehepaare einbeziehen, die zu Gesprächen über ihre Familienzusammenführung zusammenkommen könnten.

Als Termin für die nächste Besprechung wurde der 17.01.1964, 10.00 Uhr, in Westberlin festgesetzt.[327]

Anlage 1

Die von Korber verlesene Erklärung hatte folgenden Inhalt:

Der Brief müsse zurückgegeben werden. Der Vorschlag im Brief selbst sei nicht dazu angetan, die Sachlage zu fördern sondern führe nur zu Komplikationen. Die Notwendigkeit, sich in der Korrespondenz auf eine höhere Ebene zu begeben, sei nicht ersichtlich. Im Übrigen sei der Senat auch nicht in der Lage, sich auf Verhandlungen einzulassen, wie sie in dem Schreiben vorgeschlagen werden. Zu der Rückgabe des Briefes habe letztlich auch das Zerreißen des Vermerks mit beigetragen. Dazu sagte Korber einlenkend, daß er sich eine Kopie des Briefes gefertigt habe. Er hoffe, daß die Angelegenheit eine „mißliche Episode" bleibe und weitere Gespräche dadurch nicht behindert würden.[328]

3. Zweites Gespräch betreffend Personenverkehr am 17.01.1964

Teilnehmer: Korber, Lippok, ORR Kunze, Harthun und auf ostdeutscher Seite Wendt, Reuther, Mattisek, Feix

ORR Kunze kam auf westlicher Seite neu in die Gesprächsgruppe. Kunze war in der Senatskanzlei der Fachbeamte für DDR-Fragen. Er führte nun das Protokoll und war für die Vor- und Nachbereitung der Gespräche sowie für die Information der Alliierten und der Senatsverwaltung für Bundesangelegenheiten in Bonn zuständig. Auf ostdeutscher Seite nahm der juristische Mitarbeiter Saalfeld nicht mehr an den Gesprächen teil.[329]

Zunächst verlas Wendt eine Erklärung seiner Regierung (Anlage 1, Erklärung Abs. 1 – 5), sodann den Entwurf eines Protokolls nebst Anlage (Anlage 2) und eine Aufreihung von Erwartungen, die die DDR an die Unterzeichnung einer neuen Vereinbarung knüpfen würde (Erklärung Abs. 6). Sodann erklärte er, dass er zur Fortsetzung von Verhandlungen und zur Unterzeichnung einer Übereinkunft über die Weiterführung der Passierscheinausgabe bevollmächtigt sei und wies seine Vollmacht vor.[330] Wendt sagte, er gehe davon aus, dass Korber ebenfalls über eine

[327] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 60 – 65.
[328] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 67.
[329] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 67.
[330] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 35.

Vollmacht verfüge und übergab dann den Protokollentwurf mit Anlage und die „Erwartungen“ der DDR.

In seiner Erwiderung wies Korber die in der Erklärung enthaltenen Angriffe entschieden zurück. Man möge zur Kenntnis nehmen, dass alle Aktionen des Senats in der Passierscheinfrage ausschließlich im Einvernehmen mit der Bundesregierung und den Alliierten erfolgt seien. Nicht ohne Grund hießen die westlichen Alliierten Schutzmächte. Ohne Anbindung an die Bundesrepublik und ohne den Schutz der Westmächte wäre die Stadt nicht das was sie heute sei und Verhandlungen mit der Gegenseite über den innerstädtischen Verkehr nicht möglich. Zu den Vorschlägen der DDR werde man zu gegebener Zeit Stellung nehmen. Er schlage einen Abbruch des Gesprächs vor. Dann verlas Korber eine vorbereitete Erklärung (Anlage 3). Darauf entspann sich ein weiterer politischer Disput, den Wendt schließlich mit der Bitte um ein Vier-Augen-Gespräch unterbrach.

In diesem Gespräch wurde Wendt zunächst äußerst dramatisch in seinen Ausführungen:

a) Die Rückgabe des Stoph-Briefes habe eine außerordentlich kritische Situation herauf beschworen, bei der die Fortsetzung der Gespräche am seidenen Faden gehangen habe.
b) In welch schwierige Lage er dadurch geraten sei, wolle er nur am Rande erwähnen. Dennoch würde versucht, die Gespräche auf der Ebene Wendt/Korber fortzuführen.
c) Die Ablehnung des direkten Gesprächs Brandt/Abusch hätte man, wenn auch mit Bedauern, hingenommen.[331]
d) Eine Komplikation sei durch die Verlesung des Vermerks vom 03.01.1964 eingetreten, insbesondere durch den Hinweis auf die Notwendigkeit der Freizügigkeit. Alle hiermit zusammenhängenden Fragen könnten nicht zwischen dem Senat und seiner Regierung und erst recht nicht auf der Ebene Wendt/Korber erörtert werden.

[331] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 37.

e) Die Gespräche sollten im bisherigen Rahmen auf der geforderten Ebene, d. h. Personenverkehr von Westberlin nach Ostberlin, fortgesetzt werden.

Bis auf seine persönlichen Anmerkungen zu Beginn seiner Ausführungen wiederholte Wendt nur das, was bereits Inhalt der von ihm verlesenen Erklärung war. Korber wiederholte in seiner Erwiderung ebenfalls bekannte Positionen des Senats aus dessen Erklärungen vom 03. und 10.01.1964 und betonte wiederum, dass das Gebot der Freizügigkeit ein für den Westen unverzichtbarer Grundsatz sei. Alle Bestrebungen müssten sich letztlich auf dieses Ziel hin ausrichten. Damit war das Vier-Augen-Gespräch beendet. Anschließend entspann sich noch ein Disput über öffentliche Verlautbarungen und Pressemeldungen auf beiden Seiten. Zum Schluss deutete Wendt an, dass er es für möglich halte, in einer neuen Vereinbarung nur die neu festgelegten Änderungen zu fixieren.[332]

Anlage 1

Erklärung der Deutschen Demokratischen Republik, abgegeben von Staatssekretär Erich Wendt in der Verhandlung am 17. Jan. 1964

1. Die Übereinkunft, die am 17. Dezember 1963 zwischen den Vertretern der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und des Senats von Westberlin unterzeichnet wurde, hat sich bewährt. Bewährt hat sich die Einrichtung von Passierscheinstellen in Westberlin und die Entgegennahme von Anträgen sowie die Ausgabe von Passierscheinen durch die Postangestellten der DDR in diesen Passierscheinstellen. Als zweckmäßig erwiesen hat sich die vereinbarte Form der dabei notwendigen Zusammenarbeit zwischen den Angestellten der DDR und den Beauftragten des Westberliner Senats. Durch diese Übereinkunft konnte während der Feiertage ein wichtiges menschliches Anliegen der Bürger von Westberlin und ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR erfüllt und ein Beitrag zur Minderung der Spannungen geleistet werden.
Der Abschluß und die Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 beweisen, daß es möglich ist, zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von Westberlin Regelungen über beiderseitig interessierende Fragen zu treffen und sich auch über komplizierte Probleme zu verständigen.
Das ist umso bedeutsamer, da entspannungsfeindliche Kräfte in Westdeutschland und in Westberlin sich bemüht haben, diese Übereinkunft zu verhindern, zu stören und zu sabotieren.
Die Bewährung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 veranlaßt die Regierung der DDR, diese Übereinkunft als fortbestehend zu betrachten. Getragen von dem Willen, diese Übereinkunft weiterzuführen, bekräftigt die Regierung der DDR erneut den von ihr bereits im Brief des Ersten Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates, Willi Stoph, vom 4. Januar 1964 an den Regierenden Bürgermeister von Westberlin, Willy Brandt, dargelegten Standpunkt, die Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 als „Basis und Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen und Regelungen“ zu nehmen. Wenn der

[332] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 38/39.

Regierende Bürgermeister, Willy Brandt, am 9. Januar 1964 die Passierschein-Übereinkunft als einen „Ausgangspunkt für weitere Bemühungen“ bezeichnete, so kann eine solche Darlegung nur konstruktiv sein, wenn sie darauf zielt, von den bewährten positiven Ergebnissen dieser Übereinkunft auszugehen und sie weiterzuführen.

2. Im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters hat Senatsrat Korber am 3. und 10. Januar 1964 Probleme in die Verhandlungen gebracht, von denen bestenfalls einige in den vom Ersten Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates, Willi Stoph, vorgeschlagenen direkten Beratungen zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates, Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister, Willy Brandt, verhandelt werden könnten. Dabei handelte die Westberliner Seite offensichtlich unter dem Druck der westdeutschen Regierung. Die vom Senatsrat Korber vorgebrachten Punkte berücksichtigen nicht die bestehenden Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin. Sie zeugen zugleich von einer Verkennung der politischen und rechtlichen Realitäten und der sich aus ihnen ergebenden Lage.

Der Senat von Westberlin muß sich darüber im Klaren sein, daß der Versuch, die im Interesse des allgemeinen Friedens liegenden Sicherheitsmaßnahmen der DDR an ihrer Staatsgrenze zu Westberlin aufzuheben und diese Forderung mit dem irreführenden Begriff der Freizügigkeit zu verhüllen, die prinzipiellen politischen Fragen des Status von Westberlin zur Debatte stellt.

Tatsache ist, daß die DDR seit fast fünfzehn Jahren als ein, insbesondere wegen seiner Friedenspolitik, international geachteter Staat besteht.

Tatsache ist weiterhin, daß Westberlin ein besonderes Gebiet mit anderer Gesellschaftsordnung inmitten der Deutschen Demokratischen Republik ist, in dem nach wie vor ein Besatzungsregime aufrechterhalten wird.

Tastsache ist, daß in Westberlin die Besatzungsmächte herrschen und die Überreste des zweiten Weltkrieges noch nicht beseitigt sind.

Tatsache ist, daß Westberlin als ein Stützpunkt der NATO gegen die sozialistischen Länder mißbraucht wird.

Alle sich daraus ergebenden Probleme können nicht Gegenstand der gegenwärtigen Verhandlungen zwischen den Vertretern der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und des Senats von Westberlin sein. Sie können nur durch den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages und die Schaffung einer neutralen Freien Stadt Westberlin gelöst werden, für die die Deutsche Demokratische Republik seit Jahr und Tag eintritt.

Die Regierung der DDR weist mit allem Nachdruck darauf hin, daß die Grenze quer durch Berlin von jenen Westberliner und westdeutschen Kreisen gezogen wurde, die mit Unterstützung der westlichen Besatzungsmächte 1948 die separate Währungsreform durchführten und in der Folgezeit die Spaltung weiter vertieften. Die Sicherheitsmaßnahmen an der Staatsgrenze der DDR zu Westberlin sind eine Folge des von Westberlin aus gegen die DDR geführten kalten Krieges. Sie wurden von jenen Kräften verursacht, für die Westberlin eine „Frontstadt“, ein „Pfahl im Fleische“ oder eine „Klinke“ sein soll, “mit der die Tür nach Osten aufgestoßen werden kann“. Die Sicherheitsmaßnahmen an der Staatsgrenze wurden zugleich notwendig, weil der DDR und ihren Bürgern in den letzten Jahren vor der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen durch die insbesondere von Westberlin ausgehenden subversiven Aktionen allein ein wirtschaftlicher Schaden von 30 Milliarden DM zugefügt worden ist. Die Sicherheitsmaßnahmen der DDR an ihrer Staatsgrenze zu Westberlin sind eine innere Angelegenheit der Deutschen Demokratischen Republik. Sie bilden keinen Verhandlungsgegenstand. Wie die Ordnung an der Staatsgrenze zu Westberlin gehandhabt wird, hängt wesentlich vom Stand der Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin ab.

Zu den Darlegungen über die sogenannte Treuhandstelle für den innerdeutschen Handel wird nochmals mit allem Nachdruck erklärt, daß Versuche, Vertreter oder

Institutionen der westdeutschen Bundesrepublik in diese Verhandlungen über die Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin einzubeziehen, als unzulässig zurückgewiesen werden.

3. Auch wenn Regelungen, die in den Bereich eines Friedensvertrages gehören, in diesen Verhandlungen nicht möglich sind, gibt es doch Fragen, über die sich die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Senat von Westberlin auch vor der Beseitigung des Besatzungsregimes in Westberlin verständigen könnten. Dabei bezweifelt die Regierung der DDR nicht, daß die Situation des Westberliner Senats kompliziert ist. Ihr ist bekannt, welche Vielzahl von westlichen Besatzungsinstitutionen, Botschafterausschüssen, fremden Ministerien und Regierungen sich eine Kompetenz für Westberliner Angelegenheiten anmaßt. Die UdSSR, deren Streitkräfte Berlin und damit auch das heutige Westberlin vom Faschismus befreiten, hält sich zurück und begrüßt die Verhandlungen zwischen unseren beiden Seiten als einen Schritt zur Verständigung der Deutschen untereinander und damit als einen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen der DDR und Westberlin.

Die Regierung der DDR hat keine solchen Sorgen wie der Senat von Westberlin. Im Gegensatz auch zur westdeutschen Bundesrepublik, die sich durch die Pariser Verträge wesentlicher Souveränitätsrechte begeben hat, haben wir in Übereinstimmung mit dem Moskauer Staatsvertrag und dem Warschauer Vertrag von 1955 das Selbstbestimmungsrecht und die Entscheidungsfreiheit in unseren Beziehungen zu Westberlin und Westdeutschland.

Die Regierung der DDR stellt mit Befriedigung fest, daß für die Westberliner Bürger mit der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 ein Stück Selbstbestimmungsrecht verwirklicht werden konnte.

4. Es wäre nur im Interesse der Westberliner Bürger, wenn der Senat diesen Weg weiter beschreiten würde. Der Vorschlag des Ersten Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrats, Willi Stoph, sich in Beratungen zwischen dem Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates, Alexander Abusch, und dem Regierenden Bürgermeister, Willy Brandt, über gemeinsam interessierende Fragen zu verständigen, eröffnet die Möglichkeit für weitere Schritte zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin.

Auch eine Passierschein-Übereinkunft ist von der politischen Atmosphäre zwischen der DDR und Westberlin nicht zu trennen. Ein weiterer Abbau des kalten Krieges, der von Westberlin gegen die DDR betrieben wird, wäre auch für die laufenden Verhandlungen von außerordentlichem Nutzen.

Wenn der Vertreter der Regierung der DDR die Ausführungen des Vertreters des Senats von Westberlin richtig verstanden hat, will die Westberliner Seite aber den Abbau des kalten Krieges nicht direkt verhandeln.

Der Senat betont, hierfür keine Handlungsfreiheit zu haben und auf Grund seiner Rechtsstellung nur befugt zu sein, über Einzelfragen im engeren Rahmen zu verhandeln.

Die Regierung der DDR bedauert dies, denn die Klärung umfassender Probleme in den Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin wäre ein wertvollerer Beitrag zur Entspannung und zugleich zur Behebung der Sorgen vieler Menschen.

5. Wenn die Westberliner Seite aber erklärt, daß ihr für derartige Regelungen noch die Hände gebunden sind, so ist es notwendig, wenigstens von dem auszugehen, was gegenwärtig möglich ist, um gemeinsam zu weiteren Teilergebnissen zu kommen.

Im Interesse der Entspannung und im Interesse der Bürger Westberlins sowie der Hauptstadt der DDR ist ein baldiges positives Ergebnis der laufenden Verhandlungen erforderlich. Bei gutem Willen auf beiden Seiten sollte es möglich sein, zu einer Übereinkunft zu gelangen.

Die Regierung der DDR unternimmt alle Anstrengungen, um auf der Grundlage der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 zu weiteren

sachdienlichen Vereinbarungen zu kommen. Die Regierung der DDR muß aber auch gegenüber dem Westberliner Senat bestimmte Erwartungen aussprechen.
Bei der Durchführung der Passierschein-Übereinkunft während der Weihnachts- und Neujahrsfeiertage wurde die Deutsche Demokratische Republik insbesondere durch Währungsspekulationen wirtschaftlich geschädigt. Außerdem wurde durch Agentenorganisationen in Westberlin versucht, den geordneten Ablauf des Besucherverkehrs zu stören und die Passierschein-Übereinkunft für ungesetzliche Handlungen zu mißbrauchen.
Die Regierung der DDR geht daher davon aus, daß die von ihr vorgeschlagenen Vereinbarungen nicht mißbraucht werden und nicht zu Lasten der DDR und ihrer Bürger gehen dürfen.
In der festen Erwartung, daß der Westberliner Senat dem Rechnung trägt, unterbreitet die Regierung der DDR folgende Vorschläge:
Die Gültigkeit des Passierscheinprotokolls vom 17. Dezember 1963 zu verlängern.
Eine den nachfolgenden Vorschlägen der DDR entsprechende Fassung der Protokollanlage zu bestätigen:
- die für die Weihnachts- und Neujahrsfeiertage 1963/64 vereinbarte Besuchsregelung für besondere Feiertage weiterzuführen;
- zusätzlich denjenigen Bürgern von Westberlin, die Kinder, Eltern, Enkel, Großeltern oder Geschwister in der Hauptstadt der DDR haben, den Besuch der Hauptstadt der DDR mit Passierscheinen an zwei weiteren Tagen im Jahr zu ermöglichen;
- darüber hinaus noch die Möglichkeit zu schaffen, daß Bürger Westberlins in besonders dringenden Familienangelegenheiten (bei Geburten, Eheschließungen, lebensgefährlichen Erkrankungen oder Todesfällen) ihre Eltern oder Kinder in der Hauptstadt der DDR mit Passierscheinen besuchen können und hierfür sofort eine Passierscheinstelle festzulegen;
- für Bürger Westberlins, deren Ehegatten in der Hauptstadt der DDR wohnen, nach Prüfung die Möglichkeit der Familienzusammenführung vorzusehen.
Die Regierung der DDR geht davon aus, daß die von ihr unterbreiteten Vorschläge ohne Verzögerung verwirklicht werden sollten.
6. Im Interesse der ordentlichen und störungsfreien Durchführung der vorgenannten Vorschläge spricht die Regierung der DDR die Erwartung aus:
- Provokationen und Anschläge gegen die Staatsgrenze der DDR zu Westberlin werden unterbunden;
- Der wirtschaftlichen Schädigung der DDR durch Währungsspekulationen in Westberlin wird ein Ende gesetzt. Der Wechselkurs 1 DM der Deutschen Notenbank : 1 DM-West wird beachtet;
- Die von Westberlin aus organisierte Abwerbung zur Schädigung der DDR und die Propaganda für das ungesetzliche Verlassen der DDR wird eingestellt;
- Das sogenannte Notaufnahmeverfahren wird eingestellt, die sogenannten Flüchtlingslager in Westberlin werden geschlossen;
- Die Agententätigkeit und die subversive Tätigkeit gegen die DDR werden in Westberlin unterbunden;
- Treffen revanchistischer Organisationen werden in Westberlin untersagt.
Die Beachtung der vorgenannten Punkte liegt nicht nur im unmittelbaren Interesse beider Seiten. Ihre Beachtung dient dem Frieden und kann eine weitere Entspannung nur begünstigen.
Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik hat Staatssekretär Erich Wendt zur Fortsetzung der Verhandlungen und zur Unterzeichnung einer Übereinkunft über die Weiterführung der Passierscheinausgabe bevollmächtigt.

Berlin, den 17. Januar 1964 [333]

[333] Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Zur Passierscheinfrage, Berlin 1964, S. 25 – 29.

Anlage 2

Entwurf eines Protokolls und einer Protokollanlage, übergeben von Staatssekretär Erich Wendt in der Verhandlung am 17. Januar 1964

PROTOKOLL

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 sind Staatssekretär Erich W e n d t und Senatsrat Horst K o r b e r vom 10. bis ... Januar 1964 zu ... Besprechungen zusammengekommen. Auf der Basis dieser Passierschein-Übereinkunft haben beide Seiten über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Bürger von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik verhandelt.

Beide Seiten stellen fest, daß das Protokoll vom 17. Dezember 1963 zum Nutzen der Bürger von Berlin (West) und ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik war und kommen überein:

Die Gültigkeit des Protokolls vom 17. Dezember 1963 wird verlängert.
Die Protokollanlage wird in der nachstehenden Fassung bestätigt.

Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiden gleich lautend veröffentlicht.

Berlin, den ... Januar 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Erich Wendt
Staatssekretär

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Horst Korber
Senatsrat

PROTOKOLLANLAGE

I.

1. Bürger von Berlin (West) können mit Passierscheinen ihre Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik zu besonderen Feiertagen besuchen. Der Besuch kann an einem der dafür vorgesehenen Tage erfolgen.

Als Verwandtenbesuch gilt

der Besuch von Eltern, Kindern, Großeltern, Enkeln, Geschwistern, Tanten und Onkeln, Nichten und Neffen sowie der Ehepartner dieses Personenkreises und der Besuch von Ehegatten untereinander.

2. Bürger von Berlin (West), die Kinder, Eltern, Enkel, Großeltern oder Geschwister in Berlin (Ost)/ in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik haben, können diese zusätzlich zu den Feiertagen mit Passierscheinen an zwei weiteren Tagen im Jahr besuchen. An welchen Tagen der Besuch erfolgen kann, wird durch die zuständigen staatlichen Organe der DDR besonders festgelegt.

3. Außerdem können Bürger von Berlin (West) in besonders dringenden Familienangelegenheiten mit Passierscheinen ihre Eltern oder Kinder in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik besuchen.

Als besonders dringende Familienangelegenheiten gelten Geburten, Eheschließungen, lebensgefährliche Erkrankungen oder Todesfälle.

4. Für getrennt lebende Ehepaare, deren einer Teil in Berlin (West) und deren anderer Teil in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik wohnt, besteht nach entsprechender Prüfung die Möglichkeit der Familienzusammenführung. Bürger von Berlin (West), deren Ehepartner in Berlin

(Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik wohnen, können zur gemeinsamen Beantragung der Familienzusammenführung Passierscheine erhalten.
5. Für die Einreise mit Kraftfahrzeugen ist eine besondere Genehmigung erforderlich.
6. Staatssekretär Wendt erklärt, Voraussetzung für die Genehmigung von Besuchsanträgen ist, daß der Antragssteller nicht gegen die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik verstoßen hat.
7. Die unter Ziffer 1. – 5. vorgesehene Regelung gilt für das I. Quartal 1964.[334]

Anlage 3
Ihre Ausführungen bei unserer Besprechung vom 10. Januar 1964 veranlassen mich, folgendes zu erklären:
1. Die Frage der Erleichterung im Personenverkehr zwischen den beiden Teilen Berlins ist für uns eine rein humanitäre Angelegenheit. Zu ihrer Regelung bedarf es unserer Ansicht nach überhaupt keiner besonderen Abmachung, keinesfalls aber einer solchen politischen Charakters. Dies gilt auch für den Verkehr von Ostberlin nach Westberlin. Zur Erörterung technischer Detailfragen stehe ich Ihnen zur Verfügung.
2. Grundsätzlich fallen alle Fragen, die den innerdeutschen Verkehr und den innerdeutschen Handel betreffen, in die Zuständigkeit der Treuhandstelle für den Interzonenhandel.
Um Mißdeutungen auszuschließen, möchte ich feststellen, daß ich meine Erklärung im Einvernehmen mit den für den Status von Berlin zuständigen Stellen abgebe.[335]

4. Die politischen Vorgaben für weitere Passierscheinverhandlungen

Die von Wendt im Gespräch am 17.01.1964 verlesene Erklärung seiner Regierung einschließlich der Erwartungen und des Protokollentwurfs beinhalteten die vollständigen politischen und organisatorischen Vorgaben für die weiteren Verhandlungen über Passierscheine.

Dabei wurden einleitend die Regelungen vom 17.12.1963 als „Basis und Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen und Regelungen“ – wie bereits im Stoph-Brief genannt – bezeichnet und Übereinstimmung mit den Ausführungen Brandts am 09.01.1964, der vom „Ausgangspunkt für weitere Bemühungen“ gesprochen hatte, festgestellt.

Die Absage Ostberlins an Passierscheingespräche auf der Ebene Behrendt/Leopold, die man im Bundeskanzleramt am 08.01.1964 noch nicht hatte zur Kenntnis nehmen wollen, wurde unumwunden damit begründet, dass man Vertreter und Institutionen der Bundesrepublik aus

[334] Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Zur Passierscheinfrage, Berlin 1964, S. 20/31.
[335] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 51.

den Verhandlungen heraushalten wollte mit dem Ziel (was nicht gesagt wurde), Westberlin als separate politische Einheit darzustellen, mit der die DDR verhandelte.

In diesen Tenor von der „neutralen Freien Stadt Westberlin“ fügte sich auch die Vokabel von dem „Stück Selbstbestimmungsrecht für die Westberliner“, das mit der Passierscheinvereinbarung verwirklicht worden sei. Der von Korber am 03.01.1964 übergebene Vermerk wurde jedoch zum Anlass genommen, die dort gemachten Vorschläge und Feststellungen als Versuch darzustellen, „... die Sicherheitsmaßnahmen der DDR an ihrer Staatsgrenze zu Westberlin aufzuheben ...“, bzw. als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR zu brandmarken. Dazu stellte Ostberlin einerseits zwar kategorisch fest, dass diese „Sicherheitsmaßnahmen“ kein Verhandlungsgegenstand seien, relativierte die Feststellung aber mit der Bemerkung, dass die „Ordnung“ an der Staatsgrenze West wesentlich vom Stand der Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin abhängen würde; mit einem Wort, die Mauer sei allenfalls über einen Friedensvertrag (im Sinne der SED) verhandelbar, aber über einen kleinen Grenzverkehr würde man bei politischem Wohlverhalten weiterhin mit sich reden lassen. Was Ostberlin sich unter politischem Wohlverhalten vorstellte, wurde am Schluss der Erklärung in den Erwartungen aufgelistet.

Dabei ist auffallend, dass die in den Erwartungen genannten Einrichtungen, wie Wechselstuben und Notaufnahmelager, seit dem Bau der Mauer ohnehin ihre Funktionen weitgehend eingebüßt hatten. Die übrigen Erwartungen, wie die Einstellung von Agententätigkeiten, Provokationen und Subversion gegen die DDR gehörten in den sattsam bekannten Propagandakanon der SED und waren in ihrem Sinne der willkürlichen Beurteilung der SED unterworfen, d. h., hier sollten keine für den Senat unübersteigbare Hürden aufgebaut und die Verhandlungen nicht torpediert werden.

5. Weiter andauernde Abstimmungsprobleme zwischen Senat und Bundesregierung

Am 20.01.1964 fand eine weitere Besprechung über Passierscheinfragen im Bundeskanzleramt statt. Über den Inhalt wurde Brandt in einem Fernschreiben durch Schütz unterrichtet.

In der Besprechung übte Staatssekretär Dr. Westrick deutliche Kritik an der Verhandlungsführung Korbers und verlangte, dass Korber künftig schriftliche Weisungen für seine Verhandlungen erhalten sollte, die von Regierung und Senat vorab zu verabschieden wären.

Schütz verwahrte sich dagegen, dass der Senat durch die Regierung wie eine weisungsgebundene Behörde behandelt würde. Wenn die Bundesregierung meine, dass die Vertrauensgrundlage zwischen ihr und dem Senat nicht mehr im erforderlichen Umfang vorhanden sei, dann müsse die Regierung für die weiteren Verhandlungen auf die Treuhandstelle setzen. Das Vertrauen der Regierung gegenüber dem Senat verlange für diesen einen gewissen Ermessensspielraum. Auch sei der Senat von der Regierung über den Abschluss eines neuen Interzonenhandelsabkommens nicht informiert worden und auch nicht darüber, dass man Dr. Leopold am 09.01.1964 von östlicher Seite bedeutet habe, dass Passierscheinverhandlungen über Leopold/Behrendt ausgeschlossen seien.

Nach Ansicht des Senats gebe es künftig zwei Wege:

- Der Weg über die Treuhandstelle – Was dem Senat durchaus recht sei, weil er dann künftig von dubiosen Debatten verschont werde, die seine Stellung gegenüber Ostberlin nur schwächen würden.
- Fortsetzung der Gespräche Korber/Wendt – Dazu müsse die Bundesregierung jedoch die Gemeinsamkeiten aller zwischen ihr und dem Senat getroffenen Entscheidungen in Bezug auf die Passierscheinverhandlungen stärker herausstellen.

Dr. Mende fügte hinzu, dass die Treuhandstelle in der ersten Verhandlungsrunde keinen Erfolg gehabt hätte, und man davon ausgehen müsse, dass sich an dieser Situation nichts geändert habe. Im Übrigen plädiere er für eine Fortsetzung der Verhandlungen über Korber/Wendt.

Korber solle die „Erwartungen“ Ostberlins schärfstens zurückweisen, um politischen Aufweichungen und einer Anerkennung der Drei-Staaten-Theorie vorzubeugen.

Dr. Westrick war der Ansicht, dass die Entgegennahme der Anlage 2 durch die Übergabe der Anlage 3 von Korber kompensiert sei, auch wenn Korber den Inhalt der Anlage gekannt habe. Korber müsse sich aber weigern, die Anlage 2 beim nächsten Gespräch zu diskutieren. Dies habe er auch einvernehmlich mit dem Bundeskanzler besprochen. Der Kanzler wolle im Falle, dass das Protokoll vom 17.12.1963 verlängert würde, „im Großen und Ganzen ja sagen“. Schütz bot dann an, dass der Senat bis zum 21.01.1964 neue Vorschläge für die Gespräche am 24.01.1964 unterbreitet, die möglichst hart formulierte Gegenerwartungen des Senats - aus Gründen der Publizistik – enthalten würden. Dr. Westrick und die übrigen Gesprächsteilnehmer waren jedoch der Ansicht, dass sowohl die mündliche Erklärung für Korber als auch der Protokollentwurf in Bonn formuliert werden sollten. Am Ende wurde jedoch der neue Protokollentwurf des Senats gebilligt und nur die mündliche Erklärung „eingehend“ überarbeitet. Diese Entwürfe erhielten Brandt (Er hielt sich zu der Zeit in Stuttgart auf.) und Bm Albertz in Berlin mit der Bitte um Stellungnahme.[336]

Die Bundesregierung beschloss dann in einer Kabinettssitzung am 22.01.1964 endgültig über die Entwürfe mit folgenden Änderungen:

a) Die Bezeichnung „Hauptstadt der DDR“ sollte nicht erscheinen.
b) In III/4 sollte es an Stelle „der Senat von Berlin“ – „die zuständige Stelle“ heißen.
c) In III/5 wurden die Wörter „nicht beschriftet“ gestrichen.

Der Senat stimmte diesen Änderungswünschen der Regierung zu.[337]

[336] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 96 – 103.
[337] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 105 – 107.

III. Das Stocken der Gespräche bei den politischen Streitfragen, die massive Einflussnahme durch das Auswärtige Amt und die Unterbrechung der Gespräche

1. Drittes Gespräch betr. Personenverkehr am 24.01.1964

Ort: Senator für Verkehr und Betriebe, Fasanenstraße 7 – 8

Zu Beginn verlas Korber eine Erklärung, die mit der Bundesregierung abgesprochen war und die sich mit den „Erwartungen" der DDR-Regierung vom 17.01.1964 befasste (Anlage 1). Sodann übergab er Wendt einen neuen Protokollentwurf mit Anlage (Anlage 2) und gab das Schriftstück mit den Erwartungen an Wendt zurück. Dieser legte das Papier auf den Tisch. Da Korber es ablehnte, über das Papier mit den Erwartungen zu diskutieren und Wendt dies akzeptierte, ging er zur Erläuterung des Passierscheinprotokolls und der Anlage über. Er sagte, dass das Protokoll von der Vereinbarung vom 17.12.1963 ausgehen würde, ohne jedoch die im Vermerk vom 03.01.1964 aufgeführten langfristigen Ziele aufzugeben. Auch die Anlage zum Protokoll sei in einigen Positionen zum Besseren verändert worden:

Zum Personenkreis – Jeder Westberliner sollte die Möglichkeit erhalten, Besuche in Ostberlin zu machen. Einseitige Bevorzugung bestimmter Gruppen dürfe es nicht geben.

Zum Zeitraum – Es sei nicht sinnvoll und auch nicht zumutbar, dass die Berliner für jeden Besuch innerhalb eines Jahres einen neuen Antrag stellen müssten. Dies sei außerdem ein unnötiger Verwaltungsaufwand. Außerdem würden Dauerpassierscheine für den Zeitraum eines Jahres für Ostberlin kein Sicherheitsproblem darstellen.

Zum Einsatz der in den Passierscheinstellen tätigen Personen – Für den Einsatz von Beschäftigten aus Westberlin sprächen folgende Gründe: Zum einen die Formulierungen im *Neuen Deutschland* wie „Passierscheinstellen der DDR in Westberlin", zum anderen die Behauptungen des Herrn von Schnitzler in der westdeutschen Illustrierten *Revue*, dass für die DDR nicht die Besucher aus Westberlin zählen würden, sondern

nur die 236 PAng (Ost) in Westberlin, die er als „Konsularvertreter“ bezeichnete, die „DDR-Hoheitsrechte auf fremdem ausländischem Boden ausüben“. Außerdem wolle man mit Westberliner Personal und geändertem Verfahren die Abläufe optimieren.

Übergangsstellen – Aus verkehrstechnischen Überlegungen habe man die Zahl der Übergänge erhöht, u. a. Bahnhof Alexanderplatz für Benutzer der U-Bahn.[338]

Wendt begann schon, bevor Korber in Einzelheiten gehen konnte, Einwände zu erheben. Er sei nur ermächtigt, über die Weiterführung der Vereinbarung vom 17.12.1963 zu verhandeln. Obwohl das Verfahren sich bewährt habe, würden nun neue Abläufe und Organisationsformen eingeführt, obwohl doch der Fortführung des Protokolls vom Dezember 1963 von Westberliner Seite mehrmals zugestimmt worden sei. Korber entgegnete, dass sich die Zustimmung nicht auf die Anlage zum Protokoll bezogen hätte. Der für die DDR entscheidende Punkt der Prüfung und Genehmigung von Passierscheinanträgen bliebe unangetastet, die anderen Dinge seien (verhandelbare) Modalitäten. Wendt meinte dagegen, dass seine Regierung auch die Anlage zum Protokoll vom 17.12.1963 verlängern wolle, über Dauerpassierscheine würde jedoch nicht verhandelt, das könne er bereits vorab feststellen.

Korber blieb jedoch dabei, dass Dauerpassierscheine keinen Eingriff in das der DDR zustehende Entscheidungsrecht darstellen und überdies für die Westberliner die beste Lösung seien. Er verstünde nicht, warum eine Regelung nur für drei Monate gelten solle.[339]

Hier wurde das Gespräch unterbrochen, um Wendt Gelegenheit zur Durchsicht des von Korber vorgelegten Protokolls zu geben. Nach Durchsicht stellte Wendt fest:

- Sowohl im Protokoll als auch in der Anlage fehle die Bezeichnung ‚Hauptstadt der DDR’.
- In der Anlage werde der Besucherkreis auf alle Westberliner ausgeweitet.

[338] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 53 – 58.
[339] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 58 - 62.

- In Abschnitt III. 1. werde die Gültigkeit der Passierscheine auf 12 Monate ausgedehnt.[340]
- In Abschnitt III. 4. sei die Besetzung der Passierscheinstellen nur mit Senatsbeamten vorgesehen.
- Zu der in Abschnitt II. vorgesehenen Familienzusammenführung zu verhandeln sei er ebenso wie zu allen anderen Punkten nicht ermächtigt. Im Übrigen gingen diese Vorschläge weit hinter das zurück, was bereits erreicht worden sei.

Korber betonte jedoch abschließend, dass wie bereits gesagt nur technische Modalitäten geändert worden seien. Der Senat sei durchaus auf harte und schwierige Verhandlungen eingerichtet und ließe sich nicht (auch nicht durch Feiertage) unter Zeitdruck setzen. Am Rande bemerkte er, dass die Westberliner seine Verhandlungsgruppe für „Narren" halten würden, wenn sie ihre Unterschrift unter einen Vertrag setzten, in dem die Berliner gezwungen seien, „für sieben Besuche jeweils siebenmal einen Antrag zu stellen".

Die nächste Besprechung wurde auf den 30.01.1964 im Haus der Ministerien festgelegt.[341]

Anlage 1

Ich bin beauftragt, Ihnen folgendes mitzuteilen:

Gegenstand von Gesprächen zwischen uns kann nur die humanitäre Aktion sein, die am 17.12.1963 eingeleitet wurde. Sie haben mir am 17.1.1964 zusätzlich zu Ihrem Vorschlag eine Aufzeichnung mit Erwartungen Ihrer Seite übergeben, die mit der humanitären Aktion, über die wir bisher Besprechungen geführt haben, nichts zu tun haben, Sie enthalten ausschließlich politische Ziele Ihrer Auftraggeber. Ich bin nicht bereit, mit Ihnen hierüber Gespräche zu führen und gebe Ihnen die Aufzeichnungen zurück. – Berlin, den 24.1.1964[342]

Anlage 2

Protokoll

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierscheinübereinkunft vom 17.12.1963 sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 10. Januar bis zum ... 1964 zu ... Besprechungen zusammengekommen.
Ungeachtet ihrer unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte kommen beide Seiten überein:
Die Gültigkeit des Protokolls vom 17.12.1963 wird unbefristet verlängert.
Die Protokollanlage wird in der nachstehenden Fassung bestätigt.

[340] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 63.
[341] Da Wendt keine Anstalten machte, das auf dem Tisch liegende Schriftstück mit den „Erwartungen" der DDR mitzunehmen, ließ es Korber mit Rotstift unkenntlich machen und kündigte an, es zu vernichten. LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 65.
[342] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 66.

Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleich lautend veröffentlicht.

Berlin, den ... 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Erich Wendt	Horst Korber
Staatssekretär	Senatsrat[343]

Protokollanlage

I. Einwohner von Berlin (West) können mit Passierscheinen Berlin (Ost) besuchen.

II. Für getrennt lebende Ehepaare, deren einer Teil in Berlin (West) und deren anderer Teil in Berlin (Ost) wohnt, besteht nach entsprechender Prüfung die Möglichkeit der Familienzusammenführung.

III.

1. Passierscheine gelten vom Tag der Ausstellung an auf die Dauer von 12 Monaten.
2. Der Senat von Berlin richtet Passierscheinstellen ein. Auf die Passierscheinstellen wird durch Schilder mit folgender Beschriftung hingewiesen:
   Passierscheine Anträge – Ausgabe
3. In den Passierscheinstellen werden
   a) Vordrucke zur Beantragung von Passierscheinen und zur Abgabe von Zahlungsmittel- und Warenerklärungen ausgegeben (Muster 1 und 2);
   b) Anträge auf Passierscheine entgegengenommen;
   c) Passierscheine ausgegeben.
   Die Passierscheinstellen sind werktäglich von ... bis ... Uhr geöffnet.
4. Die unter III. 3. aufgeführten Tätigkeiten werden von den Angehörigen des Öffentlichen Dienstes wahrgenommen, die die zuständigen Stellen hierfür bestimmen.
5. Die Bearbeitung der Passierscheine findet nicht in Berlin (West) statt.
6. behandelt den Umschlag und die Beförderung von Antragsformularen, Vordrucke für Zahlungsmittel- und Warenerklärungen, Anträge auf Passierscheine und Passierscheine wie 1963.[344]

IV. behandelt Ausfüllen und Abgeben von Anträgen und Formularen; Regelung für Kinder unter 16 Jahren, Abholung von Passierscheinen wie 1963.

V. Übergangsstellen sind für Fahrzeug- und Fußgängerverkehr:

Chausseestraße	
Invalidenstraße	
Sonnenallee	
Kopenhagener Straße	
Elsenstraße	
Rudower Straße	
Nur für Fußgänger	Oberbaumstraße
Nur für Benutzer von U- und S-Bahn	Bhf Friedrichstraße
Nur für U-Bahnbenutzer	Bhf Alexanderplatz

[343] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 68.
[344] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 69.

VI.
1. Der Besuch ist jeweils nur in der Zeit von 7.00 – 24.00 Uhr möglich.
2. Aus besonderem Anlaß können Ausnahmen gemacht werden.
VII., VIII., IX. unverändert[345]

2. Viertes Gespräch betreffend Personenverkehr vom 30.01.1964

Wendt begann als Gesprächsleiter. Er hätte seine Regierung und Herrn Abusch darüber unterrichtet, dass sich die Gespräche seines Erachtens in einem schwierigen Stadium befänden. Der Protokollentwurf Korbers vom 24.01.1964 sei geprüft worden. Dazu müsse er erklären: Auf den Entwurf der DDR vom 17.01.1964 stünde die sachdienliche Antwort noch aus. Der Senat lehne diese Vorschläge offenbar aus politischen Gründen ab, dessen Entwurf vom 24.01.1964 wende sich gegen die Substanz der Vereinbarung vom 17.12.1963 und könne deshalb nicht Gegenstand von Verhandlungen sein. Wenn weitergehende Regelungen gewünscht würden, so verweise er auf seinen Vorschlag der Gespräche Abusch/Brandt. Alle Schwierigkeiten resultierten aus der „von Westberlin aus betriebenen Revanchepolitik und einer aggressiven Haltung gegen die DDR“. Wendt meinte, dass nun der Vorschlag der DDR vom 17.01.1964 weiterbehandelt werden sollte.[346]

Korber erklärte, er sei nicht ermächtigt, nur über Wendts Vorschläge vom 17.12.1963 zu verhandeln, auch der Senat habe Abänderungsvorschläge unterbreitet. Würde nur über Ostberlins Angebot gesprochen, so sei - bereits formell - ein toter Punkt erreicht. Er schlage deshalb vor, den Sachstand und die beiderseitige Interessenlage auf folgende Punkte zu überprüfen, bei denen es offensichtlich einen Dissens gäbe:

- Wer kann Ostberlin besuchen?
- Wie oft können solche Besuche stattfinden und an welchen Tagen?
- Wie viele Anträge wären dazu insgesamt erforderlich?

[345] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 70.
[346] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 77 – 80.

- Wie soll das Verfahren im Detail ablaufen und welche Position nehme er, Wendt, zum Einsatz Westberliner Personals in den Passierscheinstellen ein?

Wendt antwortete dazu ausweichend, dass der Vorschlag vom 24.01.1964 grundlegende Unterschiede enthalte, die den Rahmen des Protokolls vom 17.01.1964 sprengen würden. Korber widersprach dem und forderte Wendt auf „endlich einmal zu sagen", warum die Ausweitung des Besuchsverfahrens nach Ansicht Ostberlins nicht möglich sei. Dazu Wendt: Die Ausweitung setze eine Änderung des Verhältnisses zwischen der DDR und Westberlin voraus. Da aber Stophs Brief zurückgewiesen worden sei, könne nur über den Entwurf vom 17.01.1964 verhandelt werden. Korbers weiteres Insistieren auf einer Stellungnahme Wendts zu den einzelnen Punkten hatte kein Ergebnis. [347] Schließlich ließ Wendt erkennen, dass in der Frage des Protokollmantels Einigkeit erzielt werden könnte, über die Ausweitung des Besucherkreises und die Einführung von Dauerpassierscheinen seien jedoch Gespräche zwischen Brandt und Abusch erforderlich.

In der anschließenden Pause führten Korber und Wendt eine Unterredung unter vier Augen. Wendt betonte, dass der Westen sich keiner Fehleinschätzung hingeben sollte. Der Besucherverkehr könne nur sukzessive erweitert werden. Es gehe der DDR nicht um Anerkennung, aber der Senat müsse implizit den Herrschaftsbereich der DDR anerkennen, insofern als nur die DDR darüber entscheiden könne, wer Ostberlin betreten könne und wann. Dauerpassierscheine seien für absehbare Zeit nicht akzeptabel, da alles von der politischen Atmosphäre abhängen würde.

Nach Wiederaufnahme der Gespräche machte Wendt den Vorschlag, die Entwürfe beider Seiten vom 17. und 24.01.1964 zunächst beiseite zu lassen und auf der Grundlage des Protokolls vom 17.12.1963 Punkt für Punkt vorzugehen, aber zunächst keine bindenden Vereinbarungen zu treffen. Korber stimmte dem Vorschlag zu.

Zu Punkt 1: Bezeichnung Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR

[347] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 81 – 83.

Korber: Könnte entfallen, denn es würde durch Bezugnahme auf das Protokoll vom 17.12.1963 ersetzt.

Wendt: Sollte erhalten bleiben; in den Antragsformularen könnte der Wegfall der Bezeichnung überprüft werden.

Zu Punkt 2: Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls

Wendt wollte sich darauf nicht festlegen, sagte aber zu, mit seiner Regierung über einen längeren Zeitraum (ein Jahr) zu sprechen.

Zu Punkt 3: Die „Salvatorische Klausel“

Wendt war damit einverstanden, die Klausel wieder in den Protokollmantel aufzunehmen. Er betonte aber abschließend, dass diese Erörterung nur als Meinungsaustausch zu betrachten sei.[348]

Nach dem Mittagessen wurde die Protokollanlage besprochen:

a) Der Antrag von Korber nach Ausweitung der Verwandtschaftsgrade bei der Besuchsberechtigung wurde von Wendt abgelehnt.
b) Ebenso die Erweiterung des Besuchszeitraumes um die Feiertage. Wendt beschränkte dies auf Feiertage von familiärem Interesse.
c) Bei den Besuchstagen sagte Wendt zwei zusätzliche Tage für den „engeren Familienkreis“ zu.
d) Dauerpassierscheine wurden wiederum von Wendt abgelehnt.
e) Auch bei dem Einsatz von Westberliner Personal in den Passierscheinstellen verhielt sich Wendt nach wie vor ablehnend.
f) Bei dem Problem der dringenden Familienangelegenheiten sagte Wendt, dass die Einrichtung einer Passierscheinstelle auf der Basis des Protokolls vom 17.12.1963 sofort möglich sei. Korber meinte dazu, dass das Verfahren nicht die technisch optimale Lösung sei. Es bedürfe keiner ständigen Passierscheinstelle in Westberlin für diese Zwecke.

Wendt sagt abschließend, dass seiner Anregung, in den Antragsvordrucken den Begriff „Hauptstadt der DDR“ wegzulassen, nicht entsprochen werden könne.[349]

Am 05.02.1964 informierte Schütz den Regierenden Bürgermeister über einen Vortrag von Prof. Münch, in dem dieser in Bezug auf die Problematik zwischen Bundesrecht und Besatzungsrecht die Passierscheinvereinbarung für ganz unbedeutend hielt, insofern als diese Verein-

[348] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 87 – 88.
[349] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 88 – 93.

barung als ein Verwaltungsabkommen angesehen werde. Die Bundesregierung könne sich um alle Angelegenheiten der besetzten Gebiete kümmern, die die Besatzungsmacht nicht wahrnimmt.[350]

3. Besprechung im Bundeskanzleramt am 04.02.1964

In einem Fernschreiben über eine Besprechung im Bundeskanzleramt am 04.02.1964 berichtete Schütz Brandt am 05.02.1964 über den Stand der Verhandlungen: Prof. Carstens habe mitgeteilt, dass das von den Alliierten vorgesehene Konsultations- und Entscheidungsverfahren nicht praktiziert werden könne, man werde am gegenwärtigen Konsultationsverfahren mit dem Senat festhalten.[351] Er plädiere aus außenpolitischen Gründen für eine Unterbrechung der Verhandlungen. Bei einer Fortsetzung müsse die Form des Übereinkommens geändert werden. Im Protokoll dürfe es keine Bezugnahme auf den Senat bzw. den RBm mehr geben. Der Einsatz von PAng (Ost) in Westberlin sei künftig auszuschließen. Außerdem solle der Senat sich bei den Verhandlungen durch den Ostertermin nicht unter Druck setzen lassen.

Schütz widersprach Prof. Carstens. Die Vereinbarung vom 17.12. 1963 hätte keineswegs zu einer Aufwertung der „Zone“ geführt. Wenn man die Verhandlungen abbräche, würde man unglaubwürdig, denn dann müsste man ja zugeben, dass die Vereinbarung von 1963 falsch gewesen sei. In einer künftigen Form einer Übereinkunft werde man an den Unterschriften nichts ändern können. Bei den Passierscheinvereinbarungen könne der Westen nichts bieten.

Dr. Krautwig, Staatssekretär im Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, stimmte den Ausführungen von Schütz zu. Ob man den Einsatz von PAng (Ost) in Westberlin hinnehmen könne, müsse noch geprüft werden.

Dr. Mende und Dr. Krautwig meinten, dass das Kabinett über die Bedenken des Auswärtigen Amtes zu entscheiden habe, da es sich um

[350] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 132.
[351] Die Stadtkommandanten hatten sich am 30.01.64 darüber beschwert, dass sie bei den Konsultationen zwischen Senat und Bundesregierung nicht beteiligt worden seien. Sie erwarteten, dass der Senat die Abstufung bei den Konsultationen über Berliner Probleme, Senat – Stadtkommandanten/Bundesregierung – Botschaften der Alliierten, einhält.

eine Abwägung zwischen Innen- und Außenpolitik handele. Sie hoben die große Wirkung des Besucherstroms bei den Passierscheinbesuchen zu Weihnachten 1963 hervor. Die Passierscheinfrage solle erst wieder im Kabinett erörtert werden, wenn der Senat auf Grund des nächsten Gesprächs zu einem Urteil gekommen sei.[352]

Am 06.02.1964 berichtete Schütz Brandt über eine Sitzung des Bundestagsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten in Bonn: Der Abgeordnete Wehner habe den Ausschuss über eine Besprechung im Bundestagsausschuss für Gesamtdeutsche Fragen informiert. Thema: Die Passierscheinfrage. Es wurde festgestellt, dass das Übereinkommen lediglich eine Vereinbarung mit Verwaltungscharakter sei und kein zwischenstaatliches Abkommen. Es habe die Zusammengehörigkeit der Berliner demonstriert. Fünf Millionen Menschen in Ost und West hätten nach Jahren die Möglichkeit des Wiedersehens gehabt. Auch politische Flüchtlinge konnten ihre Angehörigen ohne Angst vor Verhaftung besuchen. Das Treffen mit Westberlinern sei psychologisch eine Ermunterung für die Ostdeutschen. Im Gegensatz zu den längeren kritischen Ausführungen des Dr. Grade von der CDU habe Dr. Achenbach erklärt, dass die Vereinbarung vom 17.12.1963 niemals eine Anerkennung des ostzonalen Regimes sei. Die Frage der Anerkennung sei eine Frage des Willens. Eine Gefährdung des Willens zur Nichtanerkennung sei durch die Vereinbarung nicht gegeben. Wehner machte darauf aufmerksam, dass es offenbar Abweichungen zwischen der positiven Erklärung des Bundeskanzlers zur Passierscheinfrage und der CDU/CSU gäbe.[353]

4. Fünftes Gespräch betreffend Personenverkehr vom 06.02.1964

Bevor Korber damit beginnen konnte, eine Zwischenbilanz zu skizzieren, bat ihn Wendt, zuvor den Entwurf eines Protokolls betreffend Besuche bei dringenden Familienangelegenheiten zu verlesen und dazu Erläuterungen zu geben (Anlage 1). Dazu sagte Korber, dass er zur Bera-

[352] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 144 – 151.
[353] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 155/156.

tung über das Protokoll bereit sei, der Senat sei nicht gegen eine Vorablösung, nur bestünden unterschiedliche Vorstellungen. Zum Protokollmantel bestünde Einigkeit über die Aufnahme folgender Punkte:

a) Hinweis auf erfolgreiche Durchführung der Passierscheinübereinkunft vom 17.12.1963
b) Zusammenkunft zu weiteren Besprechungen
c) Klausel über Bestehen unterschiedlicher Standpunkte [354]
d) Verlängerung des Protokolls (Zeitraum noch zu vereinbaren)
e) Protokollanlage erhält neue Fassung
f) Nichteinigungsklausel über Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen
g) Gleichlautende Veröffentlichung des Protokolls
h) Unterzeichnungsform/Vollmacht

Offen seien nur noch folgende Punkte:

a) Erwähnung des Besucherkreises
b) Verwendung des Begriffs „Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR [355]

Bei der Protokollanlage bestünde Einigkeit bei folgenden Punkten:

- Westberliner dürfen grundsätzlich nach Ostberlin
- Westberliner benötigen dafür einen Passierschein
- Die Passierscheine werden in Ostberlin ausgestellt
- Der in seinem Umfang noch offene Besucherkreis soll die Ostberliner zu den gemeinsamen Feiertagen besuchen können.
- Diese gemeinsamen Feiertage sind mindestens Ostern, Pfingsten, Weihnachten und Neujahr. Es wird davon ausgegangen, dass es sich jeweils um Zeiträume handelt, die dem Zeitraum Weihnachten/Neujahr 1963 in etwa entsprechen.
- Es wird davon ausgegangen, dass die Berechtigten die Möglichkeit haben, während des jeweiligen Besuchszeitraumes mehrere Besuche zu machen.
- Eine über das ganze Jahr reichende Härtefallregelung ist wünschenswert, wobei eine solche Regelung schnellste Bearbeitung garantieren muss.

Eine Ausweitung des Besucherkreises wurde von Wendt abgelehnt. Seine Seite sei nur bereit, zwei weitere kleine Schritte vorwärts zu gehen

[354] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 96.
[355] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 97.

(Besuche eines engeren Familienkreises an zwei weiteren Tagen und die Regelung dringender Familienangelegenheiten). Wenn diese Schritte getan seien und man entsprechende Erfahrungen gesammelt habe, könne man weitersehen, was dann möglich sei.

Zu den zusätzlichen Besuchstagen sagte Korber, dass eine dafür erforderliche Ausdifferenzierung der Besuchsberechtigten unannehmbar sei.[356] Statt zusätzlicher Besuchstage sollte man besser zwischen Pfingsten und Weihnachten einen weiteren Besuchstag für alle Besuchsberechtigten einrichten. Wendt war von diesem Vorschlag überrascht. Er beurteilte ihn zwar ablehnend, sicherte jedoch eine Prüfung zu.[357] Im Zusammenhang mit einer nochmaligen Ablehnung von Dauerpassierscheinen erklärte er, dass für jeden Besucher ein Antrag gestellt werden müsse und auch für jeden Besuch ein Passierschein notwendig sei. Bei den vorgesehenen Verfahren für Härtefälle und einer Familienzusammenführung lehnte Korber die Einrichtung einer besonderen Passierscheinstelle in Westberlin ab, weil dies einer ständigen Präsenz von PAng (Ost) gleichkomme. Wendt erwiderte darauf, dass für seine Seite eine andere Regelung nicht in Betracht käme. Er fügte hinzu, dass sein Vorschlag der Lösung von Härtefällen dienen solle.[358]

Nach der Kaffeepause folgte die weitere Erörterung der Protokollanlage.

Abschnitt I Nr. 3: Den Vermerk über Nicht-Verstoß gegen Gesetze der DDR will Ostberlin beibehalten.

Abschnitt II Nr. 1: Turnhallen stehen nicht mehr zur Verfügung (Korber). Keine speziellen Wünsche bei Räumlichkeiten, diese müssten nur geeignet sein (Wendt).

Nr. 2: Übereinstimmung über längere Öffnungszeiten als bei der ersten Regelung. Festlegung jedoch später.[359]

Nr. 3. Übereinstimmung bei der Beschriftung der Hinweisschilder.

---

[356] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 99.
[357] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 100.
[358] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 102.
[359] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 103.

Nr. 4: Tätigkeit von PAng (Ost) in Passierscheinstellen bei einer Dauerregelung sei nicht hinnehmbar (Korber).

Zu diesem Punkt zogen sich Korber und Wendt zu einem Vier-Augen-Gespräch zurück. Nach dem Gespräch erklärte Korber, dass es eine dauernde Präsenz von PAng (Ost) in Passierscheinstellen in Westberlin nicht geben werde bzw. Anwesenheiten, die einer politisch-psychologisch ständigen Präsenz nahe kämen. Dieser Standpunkt sei entscheidend. Ebenso wie die Gegenseite bestimmen wolle, was in Ostberlin geschehen soll, so wollte auch der Senat bestimmen, was in Westberlin geschehen soll.[360]

Wendt sagte dazu, dass die Tätigkeit der PAng (Ost) keine Ausübung von Hoheitsrechten darstelle. Man habe alles getan, um den Vorgang akzeptabel zu machen. Ohne diese Regelung hätte man die Vereinbarung vom 17.12.1963 nicht erreicht. Bei den gegenwärtigen Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin, die infolge der politischen Situation „alles andere als erfreulich seien“, sei es notwendig, die Arbeitsvorgänge in einer Hand zu haben. Er sei deshalb davon überzeugt, dass seine Regierung auf Korbers Vorschlag nicht eingehen werde.[361] Korber sagte nachdrücklich, dass seine Ausführungen die einmütige Auffassung aller Senatsmitglieder sei. Damit die andere Seite Zeit zum Nachdenken habe, könnte man die Gespräche bis nach Ostern unterbrechen. Für diese Zeit könne an eine Art Zwischenlösung gedacht werden.[362] Für diese Zwischenlösung seien jedoch folgende Voraussetzungen erforderlich:

- Regelung wie zu Weihnachten/Neujahr 1963/64, aber mit Festlegung des Besuchszeitraumes für Ostern/Pfingsten 1964
- Eine Inaussichtstellung für einen vierten Besuchszeitraum
- Gültigkeit der Protokollanlage nur für Ostern/Pfingsten 1964
- Antragsstellung zugleich für beide Termine
- Technische Verbesserungen, wie Vorverfahren durch Westberliner Personal (Aufrufverfahren nach Anfangsbuchstaben der Familiennamen, Drei-Phasen-System: Antragstellung – Ausgabe der Genehmigung – Besuche)

[360] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 104.
[361] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 105.
[362] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 106.

Im Gegenzug sei der Senat bereit, nochmals die Anwesenheit von PAng (Ost) in Westberlin zu akzeptieren. Wendt sagte, er werde den Vorschlag seiner Regierung unterbreiten, obwohl die Verbindung Ostern/ Pfingsten einer Dauerpassierscheinregelung sehr nahe komme und er wenig Hoffnung auf eine Genehmigung habe.[363] Das Vorverfahren sei zwar eine nachrangige Frage, aber es könnte eine für beide Seiten akzeptable Regelung erreicht werden. Gleiches gelte für verlängerte Öffnungszeiten in den Passierscheinstellen und die Verdoppelung der Passierscheinstellen in den großen Westberliner Bezirken.

Zum Schluss trug Wendt seine Beschwerden über für seine Regierung missliebige politische Vorgänge im Westen vor (Verlautbarungen von Vizekanzler Dr. Mende und Staatssekretär von Hase, Interview von Schütz in der Süddeutschen Zeitung). Korber äußerte, dass sich ein Gespräch darüber nicht lohne, betonte aber nochmals, dass auch künftige Vereinbarungen nur im Einvernehmen mit der Bundesregierung und mit Billigung der Schutzmächte abgeschlossen würden.[364]

Anlage 1 Protokoll

Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber haben seit dem 10. Jan. 1964 über die Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17.12.1963 zum Besuch Westberliner Bürger bei ihren Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik verhandelt.
Im Bestreben, bestimmte Erleichterungen des Besucherverkehrs schon jetzt zu treffen bevor in den weiteren Verhandlungen eine Regelung erzielt wird, kommen beide Seiten ungeachtet ihrer unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte überein:
Die Passierschein-Übereinkunft vom 17.12.1963 wird ab sofort für dringende Familienangelegenheiten verlängert.
Ab ... Febr. 1964 können Bürger von Berlin (West) mit Passierscheinen ihre Eltern oder Kinder in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR bei Geburten, Eheschließungen, lebensgefährlichen Erkrankungen oder Todesfällen besuchen.
Ab ... Febr. 1964 können Bürger von Berlin (West), deren Ehepartner in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR wohnen, zur gemeinsamen Beantragung der Familienzusammenführung Passierscheine erhalten.
Zur Durchführung dieses Besucherverkehrs wird ab sofort in Berlin (West) eine Passierscheinstelle wieder eröffnet.
Die Ausgabe der Antragsformulare, ihre Entgegennahme nach Ausfüllung und die Ausgabe der Passierscheine erfolgt durch Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen der Deutschen Post der DDR.
Die Passierscheinstelle ist geöffnet

[363] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 107/108.
[364] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 109.

Montag bis Freitag von 11 bis 14 Uhr und 15 bis 18 Uhr, Sonnabend von 9 bis 12 Uhr.
Die Anträge auf Passierscheine werden kurzfristig bearbeitet. Die Bearbeitung und Entscheidung der Anträge erfolgt nicht in Berlin (West). Im Übrigen gilt die Protokollanlage vom 17. Dez. 1963 analog.
Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Dieses Protokoll wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Erich Wendt Staatssekretär	Horst Korber Senatsrat [365]

5. Wachsender Widerstand des Auswärtigen Amtes gegen eine Wiederholung der Vereinbarung vom 17.12.1963

In einem Fernschreiben informierte Schütz Brandt über eine Besprechung im Bundeskanzleramt am 11.02.1964.

Dr. Mende fasste einführend den Stand der Passierscheinverhandlungen zusammen und bat Bundessenator Schütz, über die neuesten Überlegungen des Senats zu berichten. Schütz sagte, dass Ostberlin ein Vorschlag übergeben worden sei, der den Wünschen des Bundeskabinetts entspreche. Man bemühe sich, werde aber vor Ostern keine Dauerregelung erreichen. Der Senat werde sich weder zeitlich noch politisch unter Druck setzen lassen und weiterhin für den Zugang der Westberliner nach Ostberlin kämpfen. Für Ostern/Pfingsten habe man eine Regelung vorgeschlagen mit einer Antragstellung für beide Termine, dafür würde man letztmalig die Präsenz von PAng (Ost) in Westberlin hinnehmen. Dies komme einer Dauerregelung nahe. Weitere Verbesserungen seien:

- In den Anträgen statt „Hauptstadt der DDR“ die Bezeichnung „Ostberlin /Hauptstadt der DDR“

[365] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 111 - 113.

- Merkblattausgabe durch den Senat
- Reduzierung der Zahl der PAng (Ost), allerdings Nachteile bei technischer Durchführung
- Aufspaltung des Protokolls für Ost und West

Da man bei einer geplanten Härtefallregelung keine Präsenz von PAng (Ost) wolle, sei aber ein Gegenvorschlag erforderlich. Dafür müsse rasch ein Konzept entwickelt werden, da die Gefahr bestehe, dass Ostberlin mit eigenen Vorschlägen an die Öffentlichkeit geht.

Dr. Mende unterstützte die Ausführungen von Schütz. Dr. Westrick befürchtete, dass Korber bereits der Wiederholung des Verfahrens von 1963 zugestimmt habe. Schütz meinte, Korber habe nur Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt. Korber führte aus, dass es im Februar nicht zu einer Dauerregelung kommen werde. Man müsse entscheiden, ob man eine bloße Verhandlungsunterbrechung oder Unterbrechung mit gleichzeitiger Zwischenregelung wolle. Eine Unterbrechung mit Zwischenregelung sei seines Erachtens günstiger, jedoch habe Ostberlin daran wenig Interesse. Dr. Krone brachte wiederum die Treuhandstelle als Verhandlungsführer ins Gespräch. Schütz sagte dazu, dass man die Vereinbarung von 1963 nicht nachträglich politisch aufwerten sollte.

Prof. Carstens sprach sich gegen eine Wiederholung der Weihnachtsregelung aus, da sie zwei fundamentale Standpunkte der Außenpolitik der Bundesregierung berühre:

- Nichtanerkennung der DDR
- Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik

Bei neutralen Ländern habe die DDR die Übereinkunft propagandistisch auswerten können. Die Regierung hätte nur noch das Argument, dass es sich um einen einmaligen humanistischen Vorgang gehandelt habe. Deshalb könne man eine Wiederholung nicht rechtfertigen. Die Wiederholung wäre ein Eingriff in die Nichtanerkennungspolitik. Es entstünde so die Gefahr einer sukzessiven Anerkennung der DDR durch neutrale Länder. Außerdem erschwere die Vereinbarung die Einbeziehung Westberlins in Verträge mit den Ostblockstaaten. Schütz erwiderte: Gerade mit Blick auf das Ausland müsse man einen verständlichen Vorschlag für Ostern/Pfingsten machen. Dem Ausland werde man kaum erklären

können, warum nun weitere Gespräche durch die Treuhandstelle für Interzonenhandel geführt werden sollen. Gerade durch die Wiederholung der Weihnachtsregelung mache man deutlich, dass es sich bei diesem Abkommen nicht um eine neue Politik gehandelt habe. Dr. Mende stimmte dieser Argumentation zu. Prof. Carstens wiederholte, man müsse erkennen, dass das Abkommen Gefahren enthielte. Wiederhole man es, gewänne es immer größere politische Bedeutung. Gegenüber der DDR sei eine der neuen Ost-West-Politik analoge Politik nicht möglich. Eben weil diese Politik an anderen Orten in Bewegung geraten sei, sei es erforderlich, die Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR fortzusetzen.

Am Ende der Besprechung überwog die Meinung, dass eine Zwischenlösung die Dauerregelung unmöglich machen würde. Außerdem stellte Dr. Westrick Übereinstimmung aller Ressorts darüber fest, dass eine Wiederholung der Weihnachtsregelung nur mit Verbesserungen möglich wäre, wobei die Frage der Präsenz der entscheidende Faktor sei. Weil darüber nur das Kabinett entscheiden könne, müsse die nächste Besprechung Korber/Wendt verschoben werden. Da alle Anwesenden trotz des Widerspruchs von Schütz an einer Verschiebung festhielten, sagte Schütz zu, die Ansicht des Regierenden Bürgermeisters einzuholen.[366]

6. Brandt entscheidet, dass das Gespräch am 13.02.1964 stattfinden soll

Nach der Besprechung im Bundeskanzleramt und dem Bericht von Schütz wurde die Situation auf einer Sondersitzung des Senats beraten ohne dass Einigkeit darüber erzielt werden konnte, ob man der Verschiebung des Gesprächs zustimmen solle. Brandt führte daraufhin ein Telefongespräch mit Bundeskanzler Erhard und bestand auf der Durchführung des Gesprächs zum verabredeten Termin am 13.02.1964. Erhard sagte eine Antwort für den folgenden Tag zu. Am 12.02.1964 erteilte Erhard seine Zustimmung zu dem Gespräch unter folgenden Voraussetzungen:

[366] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 174 – 182.

- Korber solle den Vorschlag für eine Zwischenlösung zurückziehen und
- eindeutig feststellen, dass künftig eine Präsenz von PAng (Ost) in den Passierscheinstellen in Westberlin nicht in Betracht käme.

Da in der Senatssitzung am Abend des 12.02.1964 immer noch Uneinigkeit herrschte, entschied Brandt, dass das Gespräch wie vorgesehen stattfinden solle.[367]

7. Die letzten Gespräche bis zur Unterbrechung der Verhandlungen

Die Gespräche am 13./20. und 27.02.1964 traten endgültig auf der Stelle, obwohl die Verhandlungsführer nichts unversucht ließen, um die Hürde der Präsenzfrage zu überwinden. Korber bot für die Härtefallregelung an, eine Passierscheinstelle auf dem Lenné-Dreieck am Potsdamer Platz[368] zu errichten, die dann mit Ostberliner Personal betrieben werden könnte, und Wendt legte einen neuen Protokollentwurf vor, in dem Verwandtenbesuche und Besuche zur Regelung dringender Familienangelegenheiten (Härtefallregelung) kombiniert waren (Anlage 1). Dieses Angebot lehnte Korber unter Hinweis auf die ungeklärte Präsenzfrage ab und verdeutlichte seine Situation in einer vorgetragenen Erklärung (Anlage 2).[369] Wendt konnte auch Korbers Vorschlag nicht akzeptieren[370] und meinte, als Korber weiterhin auf der Präsenzfrage beharrte, dass der Westen allmählich „zum Gefangenen seiner eigenen falschen Vorstellungen“ würde.[371]

Im Gespräch am 20.02.1964 war Wendt dann sogar bereit, einer Koppelung der Besuchsverfahren zu Ostern und Pfingsten zuzustimmen[372], wie Korber sie bereits am 06.02.1964 vorgeschlagen hatte, wenn der Senat den Protokollvorschlag Ostberlins vom 13.02.1964 akzeptieren

[367] Auszug aus einem Bericht Korbers über die Bemühungen um eine Zwischenregelung vom 25.02.1964. LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 208 – 213.
[368] Das Lenné-Dreieck lag vor der Mauer auf Westberliner Seite, war aber Ostberliner Territorium.
[369] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 170.
[370] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 117.
[371] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 121 – 124.
[372] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 146 – 149.

würde. Das Beharren beider Seiten auf den gegensätzlichen Auffassungen in der Präsenzfrage ließ jedoch alle diese Versuche scheitern.

Im letzten Gespräch am 27.02.1964 übergab Wendt einen neuen Protokollentwurf (Anlage 3) und Korber übermittelte den Wunsch des Senats auf Wiederherstellung des öffentlichen Fernsprechverkehrs zwischen den beiden Stadthälften. Der erneute Vorschlag Korbers auf Unterbrechung der Gespräche bis zur zweiten Aprilwoche wurde schließlich von Wendt akzeptiert, wobei er eine Erklärung seiner Regierung verlas, in der der Senat für die Vertagung verantwortlich gemacht wurde, die dieser auf Druck einer „reaktionären Minderheit“ unter Einmischung der westdeutschen Regierung veranlasst habe.[373]

Anlage 1 Protokoll

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dez. 1963 sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Korber vom 10. Jan. bis ... Febr. 1964 zu ... Besprechungen zusammengekommen, die abwechselnd in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR und in Berlin (West) stattfanden. Auf der Basis dieser Passierschein-Übereinkunft haben beide Seiten über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik verhandelt.
Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte kommen beide Seiten überein:
Die Gültigkeit des Protokolls vom 17. Dez. 1963 wird verlängert.
Einwohner von Berlin (West) können ihre Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik zu Ostern in der Zeit vom 21. bis 30. März 1964 besuchen.
Während des ganzen Öffnungszeitraumes der Passierscheinstellen können Besuche bei nächsten Verwandten in dringenden Familienangelegenheiten sowie Besuche zur gemeinsamen Beantragung der Familienzusammenführung von getrennt lebenden Ehegatten erfolgen.
Die Protokollanlage wird in der nachstehenden Fassung bestätigt.
Die Verhandlungen über eine langfristige Regelung des Besucherverkehrs werden auf der Grundlage der Übereinkunft vom 17.12.1963 fortgesetzt.
Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Erich Wendt	Horst Korber
Staatssekretär	Senatsrat[374]

[373] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 153 – 155.
[374] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 115 – 116.

Anlage 2 Erklärung

Ich muß Sie davon unterrichten, daß für meine Ausführungen in der Besprechung am 6.2.1964 über die etwaigen Möglichkeiten einer Zwischenregelung für Ostern und Pfingsten die notwendige Zustimmung der verantwortlichen Stellen nicht vorlag und auch heute nicht vorliegt.
Ich darf im Übrigen auf meine grundsätzlichen Ausführungen zur Frage der Präsenz von Ostberliner Bediensteten in Passierscheinstellen auf Westberliner Boden verweisen. Gleichwohl bin ich ermächtigt, Ihre Vorstellungen zu dem Fragenkomplex entgegen zu nehmen.
Berlin, den 13. Februar 1964

Anlage 3

Veränderungen im Vergleich zum Entwurf vom 6.2.1964:
1. statt: in weiteren Verhandlungen eine Regelung erzielt wird - eine umfassende und langfristige Vereinbarung erzielt wird.
2. statt: Bürger von Berlin West), - Einwohner von Berlin (West)
3. Der Passus über getrennt lebende Ehepaare wird um den Hinweis erweitert, daß für diese Ehepaare die Möglichkeit der Familienzusammenführung nach entsprechender Prüfung besteht.
Hinzugefügt wird:
Jeder Passierschein gilt für den auf ihm bezeichneten Kalendertag in der Zeit von 07.00 – 24.00 Uhr. Ausnahmen für die Geltungsdauer können gemacht werden.
Alle weiteren Passagen stimmen mit dem Entwurf vom 6.2.1964 überein.[375]

8. Besprechung im Bundeskanzleramt am 17.02.1964

An der Besprechung nahmen teil: Bundeskanzler Erhard, der Regierende Bürgermeister Willy Brandt, Bundessenator Schütz, Staatssekretär Dr. Krautwig und Ministerialdirektor Dr. Merker.

Erhard ergriff zuerst das Wort und beglückwünschte zunächst Willy Brandt zu seiner Wahl zum Parteivorsitzenden der SPD. Dann sagte er, dass die Vereinbarung vom 17.12.1963 nur unter vielen Schwierigkeiten akzeptiert worden sei. Die Aktion könne nur unter „beachtlichen Verbesserungen“ fortgesetzt werden und nur bei Vermeidung von Dauerpräsenz Ostberliner Beamter. Auch eine vorübergehende Präsenz für eine etwaige Oster- und Pfingstregelung sei nicht akzeptabel.

Brandt erwiderte, dass die Frage der Dauerpräsenz nicht so interpretiert werden sollte, als wenn sie für den Status und die Freiheit der Stadt unannehmbar sei. Schließlich bestünde bereits Dauerpräsenz von Ostberliner Personal auf den Gebieten der Reichsbahn, der Wasser-

[375] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 159.

straßen und der SED-Parteibüros in Westberlin. Dies sei sogar eine Dauerpräsenz kommunistischer Funktionäre.[376] Man müsse sich auch bei der Präsenz in den Passierscheinstellen auf technisch-verwaltungsmäßige Argumente stützen. Dem Entschluss der Regierung, eine zeitweilige Präsenz von PAng (Ost) zu Ostern und Pfingsten nicht zuzulassen, stimme der Senat zwar nicht zu, er beuge sich aber dem Beschluss der Regierung. Es müsse aber klargestellt werden, dass solche oder ähnliche durch technische Regelungen unabdingbare Präsenzen nicht unter den Begriff Dauerpräsenz subsumierter werden könnten. Der Bundeskanzler und Dr. Krautwig stimmten zu, dass solche Vorgänge zu den Verbesserungen gehören und einer Regelung über Verwandtenbesuche nicht im Wege stehen würden.[377]

In den Tagen nach dieser Besprechung erschien in der Presse eine dpa-Meldung über angebliche Äußerungen Erhards zum Passierscheinverfahren. Diese Information kam aus der Fraktionssitzung der CDU/CSU, bei der Erhard gesprochen hatte. Bei einem neuen Passierscheinverfahren müsse ein ähnliches Einreiseverfahren, wie es bei Westdeutschen praktiziert werde, eingeführt werden. Auf keinen Fall dürften „sowjetzonale Funktionäre“ in Westberlin wieder Hoheitsrechte ausüben. Die Gespräche sollten zwar weitergeführt werden, aber „nicht bis in alle Ewigkeit“.[378] Auf energische Nachfragen von Bundessenator Schütz im Bundeskanzleramt wurde dort eingeräumt, dass einige Redewendungen „offenbar teils unrichtig, teils unglücklich formuliert seien“. Es wurde eine teilweise Richtigstellung zugesagt.[379]

[376] Brandt bezog sich damit auf die in Westberlin als Partei zugelassene SED-West mit ihrem Vorsitzenden Danelius.
[377] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 185 – 187.
[378] Tagesspiegel, 19.02.64.
[379] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 188 – 196.

IV. Bilanzierung der bisherigen Ergebnisse und Vorbereitung auf weitere Gespräche

1. Die Situation des Berliner Senats nach der Unterbrechung der Gespräche am 27.02.1964

Nach dem letzten Gespräch am 27.02.1964 schienen die Verhandlungen an einem toten Punkt angekommen zu sein. Ostberlin hatte die Vorstöße des Senats zu einer Ausweitung und Verstetigung des Besuchsverfahrens komplett zurückgewiesen und die Widerstände von Seiten des Bundeskanzleramtes sowie des Auswärtigen Amtes waren inzwischen so massiv geworden, dass ein Scheitern der Verhandlungen nicht mehr auszuschließen war wenn beide Seiten weiterhin in Unbeweglichkeit verharrten. Dass das Auswärtige Amt aus außenpolitischen Gründen für ein Ende der Verhandlungen plädierte hatte Gewicht, entscheidender war die Haltung des Bundeskanzleramtes und des Kanzlers. Dr. Westrick hatte wiederholt sein Misstrauen gegenüber dem Senat und seinem Verhandlungsführer gezeigt, blieb aber bei der Frage, ob die Gespräche dennoch vom Senat weitergeführt werden sollten, bedeckt.

Der Bundeskanzler selbst sah bei einer Fortsetzung der Verhandlungen in der Präsenz von PAng (Ost) in Westberlin grundsätzlich das größte Hindernis, das beseitigt werden müsse. Der differenzierten Haltung Willy Brandts zur Präsenzfrage stimmte er jedoch wiederum zu. Diese ambivalente Haltung bedeutete zumindest, dass die Verhandlungen fortgesetzt werden konnten. Dies konnte jedoch nur in enger Zusammenarbeit mit der Bundesregierung erfolgen, auch wenn Schütz im Bundeskanzleramt am 20.01.1964 die Eigenständigkeit des Senats mit deutlichen Worten betont hatte. Das bedeutete, dass der Senat bei den Gesprächen die Positionen der Bundesregierung ebenso wie seine eigenen vertreten musste. Auch wenn er überzeugt davon war, dass Ostberlin bei wesentlichen Punkten - wie in der Präsenzfrage – keinesfalls zurückweichen würde. Auch diesen Standpunkt hatte Schütz bei den Besprechungen in Bonn bereits mehrfach vertreten.

Die Affäre um die dpa-Meldung und das lauwarme Dementi aus dem Bundeskanzleramt hatten aber gezeigt, dass Erhard in seiner Partei

einem starken Druck ausgesetzt war, in der Passierscheinfrage eine harte Haltung einzunehmen. Der Abgeordnete Dr. Barzel hatte auf eine Bemerkung Brandts in einem Rundfunkinterview, dass er nicht der Untergebene des Bundeskanzlers sei, gesagt, dies sei zwar richtig, es müsse aber mit allem Nachdruck festgestellt werden, dass die Politik für Berlin in Bonn gemeinsam mit den Alliierten gemacht werde.[380]

Der Einfluss der Hardliner in der CDU auf Erhard und die Haltung des AA zur Passierscheinfrage waren für den Senat mindestens ein ebenso großes Problem wie die Blockadehaltung Ostberlins. Für die Fortsetzung der eigenen Politik in der Passierscheinfrage gab es für den Senat offenbar nur den Weg, in Bonn politische Überzeugungsarbeit zu leisten und neben dem Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen weitere Unterstützung bei anderen Ressorts für seine Politik zu gewinnen. Auch die Bundestagswahl im kommenden Jahr konnte in das Kalkül mit einbezogen werden, denn der Kreis in der Regierungspartei, der den Kurs des Senats am entschiedendsten ablehnte, hatte verlauten lassen, dass man den Bundeskanzler nicht beschädigen wolle.

2. Die Bilanz der Gespräche von Januar bis Februar 1964

Auf den ersten Blick scheint es, als wenn die Verhandlungen am 27.02.1964 in einem Leerlauf ohne jedes Ergebnis geendet hätten. Prüft man jedoch die Details der Gespräche, so wurden durchaus Fortschritte erzielt, die aber erst im Ansatz erkennbar waren. Das stand im Einklang mit der Erläuterung Wendts, dass Ostberlin sich weitere Fortschritte nur in sehr kleinen Schritten vorstellen könne.[381] Dies bezog sich auf zwei zusätzliche Besuchstage im Jahr für engere Familienangehörige und die Regelung dringender Familienangelegenheiten.

Hinzu gerechnet werden muss Korbers Vorschlag des Vorverfahrens, das Wendt sofort aufgriff und bei dem er meinte, dass eine Regelung erreicht werden könnte. Dieses Verfahren führte im weiteren Verlauf der

[380] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 193.
[381] An anderer Stelle sagte er, dass der Besucherverkehr nur nach und nach erweitert werden könne.

Verhandlungen zur so genannten gemischten Präsenz, d. h. der Besetzung der Passierscheinstellen mit PAng (Ost) und Westberliner Personal je zur Hälfte. Die Regelung brachte beiden Seiten Vorteile. Westberlin verbuchte einen Zugewinn und Ostberlin verlor nichts, denn die Präsenz der PAng (Ost) blieb erhalten, da das Westberliner Personal nur Zuarbeit leistete, was überdies zu einer Beschleunigung der Abfertigung in den Passierscheinstellen führte.[382] Wie bereits bei der ersten Vereinbarung war dies eine Problemlösung, bei der beide Seiten ihr Gesicht wahren konnten. Weitere Fortschritte waren die Verlängerung der Öffnungszeiten und die Vermehrung der Passierscheinstellen in den großen Westberliner Bezirken, die Wendt in Aussicht stellte - außerdem die Koppelung der Besuchsverfahren, die er noch am 20.02. angeboten hatte.

Die Fortschritte können als Erfolg der Verhandlungsmethode gesehen werden, die beide Seiten praktizierten. Trotz auftretender politischer Kontroversen waren beide Seiten stets bemüht, umgehend wieder zu den Sachfragen zurückzukehren. Kontrovers diskutierte Probleme wurden eingeklammert oder so formuliert, dass der Dissens aufgelöst werden konnte. Beide Verhandlungsführer schöpften den ihnen von ihren Auftraggebern zugebilligten Entscheidungsspielraum in souveräner Weise aus. Dabei kam ihnen ihre Sachkenntnis auch in Detailfragen zugute. Die Unterbrechung der Gespräche war durchaus gerechtfertigt, und zwar nicht nur im Sinne der Verhandlungstaktik. Es war Sache der Politik, einen Weg durch die von ihr selbst aufgebauten Hürden zu finden. Die Verhandlungsführer hatten ihre Möglichkeiten ausgereizt.

Schon gegen Ende der ersten Besuchsaktion im Januar 1964 wurde deutlich erkennbar, dass beide Seiten bestrebt waren, sich für zukünftige Passierscheingespräche politisch neu zu positionieren.

Da Ostberlin aus seiner Sicht einen bedeutsamen politischen Erfolg für sich verbuchen konnte, war man in erster Linie darauf bedacht, das Erreichte nicht wieder preiszugeben. Weitere Zugeständnisse der anderen Seite konnten sich nur auf die Protokollanlage beziehen, keinesfalls jedoch auf den Protokollmantel. Und auch in diesem Bereich würde man sich nur millimeterweise bewegen und auch nur bei bestimmten Punkten.

[382] Deshalb hatte Wendt das Vorverfahren auch als eine Frage zweiter Ordnung bezeichnet.

Die Bundesregierung wollte politisches Terrain zurückgewinnen, für dessen Verlust sie den Senat verantwortlich machte. Dabei überschätzte sie jedoch offenbar die eigenen politischen Möglichkeiten gegenüber Ostberlin und auch die des Senats.

Der Senat wiederum, der bei der ersten Vereinbarung das Schwergewicht seiner Bemühungen auf die Realisierung der Passierscheinbesuche gelegt hatte, wertete diese Bemühungen und die Besuche für sich als vollen Erfolg, der sich auch auf politischem Feld auszahlte, denn die Position der Berliner SPD war nach der Passierscheinaktion so stark wie nie zuvor. Zudem war der Senat der Ansicht, dass er Ostberlin gegenüber keinerlei vermeidbare politische Zugeständnisse gemacht habe, sondern Ostberlin politisch nur so weit entgegengekommen war, wie dies zur Realisierung der Vereinbarung unvermeidbar wurde. Daher war der Senat schon im Januar bereit, den Protokollmantel vom 17.12.1963 als Ausgangspunkt neuer Gespräche zu akzeptieren und das Schwergewicht seiner Bestrebungen auf die Erweiterung und Verstetigung des Besuchsverfahrens zu legen ohne jedoch von seinen Grundüberzeugungen abzuweichen oder diese auch nur ansatzweise einzuschränken. Dazu gehörte es deutlich zu demonstrieren, dass man sich von Ostberlin nicht unter Zeitdruck setzen ließ.

Dennoch konnte und wollte der Senat auf eine enge Zusammenarbeit mit der Bundesregierung nicht verzichten. Darüber war sich Schütz vollkommen klar, auch wenn er im Gespräch im Bundeskanzleramt am 20.01.1964 die Eigenständigkeit des Senats mit so deutlichen Worten betont hatte. Das bedeutete, dass der Senat bei den neuen Gesprächen auch die Positionen der Bundesregierung mit einbeziehen musste, und zwar auch die Punkte, bei denen aus Sicht des Senats ein Einlenken Ostberlins in keinem Fall zu erwarten war. Es gab nur den Weg, in Bonn politische Überzeugungsarbeit für den eigenen Standpunkt zu leisten und darauf zu hoffen, im Kabinett Unterstützung zu finden.

3. Die Entwicklung der Passierscheinfrage im Spiegel der Presse

Der *Tagesspiegel* berichtete über die Äußerungen Erhards vor der CDU/CSU-Fraktion am 07.01.1964 in Bonn: Der Bundeskanzler habe erklärt, dass mit der Vereinbarung vom 17.12.1963 „die äußerste Grenze" erreicht worden sei. „Wir können nicht einen Schritt weitergehen, wenn die Drei-Staaten-Theorie nicht durch die Hintertür eingeschmuggelt werden soll". Brandt habe die Existenz eines Stoph-Briefes bestätigt und es gelte als sicher, dass die Regierung in den Gesprächen mit dem Senat dringend davon abraten wird, das Angebot Stophs zu beantworten. Staatssekretär von Eckardt, der Bevollmächtigte der Bundesregierung in Berlin, habe in München erklärt, dass man sich mit dem Brief auf einem gefährlichen Weg befinden würde. Es wurde eine AP-Meldung wiedergegeben, dass Staatssekretär Wendt ein Papier des Senats mit Vorschlägen zur Weiterführung der Passierscheinregelung nicht entgegengenommen sondern zerrissen habe. Auch über den Inhalt des Stoph-Briefes wusste der *Tagesspiege*l zu berichten, dass er den Vorschlag enthalten würde, vor Aufnahme neuer Passierscheingespräche ein Treffen zwischen Brandt und Abusch zu vereinbaren. Eine ADN-Meldung wurde zitiert, dass das Bekanntwerden des Stoph-Briefes ein Versuch sei, die Verhandlungen zu torpedieren.[383]

Obwohl man auch bei den technischen Gesprächen Vertraulichkeit vereinbart hatte, war die Presse über die politischen Vorgänge bei dem letzten Gespräch am 04.01.1964 bereits gut informiert, was Wendt am 10.01.1964 zu der Bemerkung veranlasste, dass diese Indiskretionen wohl von Gesprächsgegnern stammen würden. Für die Einstellung der Presse zur Passierscheinpolitik des Senats und Brandts traf dies durchaus zu. Es wurde heftig gegen Brandt polemisiert und ihm an Hand von Äußerungen, die er 1963 und früher gemacht hatte, vorgeworfen, dass er mit der Passierscheinvereinbarung einen politischen Verhandlungsweg und technische Modalitäten akzeptiert habe, die er früher abgelehnt hätte.[384] Auch wurde der schon mehrfach geäußerte Hinweis auf das Risiko wiederholt,

[383] Tagesspiegel, 08.01.64.
[384] Tagesspiegel, 09.01.64.

das in der Annahme eines „allzu großen“ Verhandlungsspielraumes auf deutscher Ebene liegen würde.[385] Brandt war diese Argumentation bekannt und der kritischen Haltung der Berliner Presse war er sich durchaus bewusst. In der Debatte des Abgeordnetenhauses über die Passierscheinpolitik des Senats sagte er dazu, dass es weltfremd sei zu glauben, hier sitzen zu bleiben und darauf zu warten, dass die Vier eines Tages über Deutschland entschieden haben. Die Mehrheit der Bevölkerung habe Verständnis für den Standpunkt des Senats in dieser Frage. Der Senat werde eine Politik machen, die der Stimmung der Bevölkerung entspreche. Man könne auch Wahlen gewinnen, wenn man die Presse nicht auf seiner Seite habe.[386]

Dessen ungeachtet, sah der *Tagesspiegel* am 13.01.1964 bereits das Ende der Verhandlungen in Sicht, wenn sich der Senat nicht dem Standpunkt der Bundesregierung anschließen würde, die eine neue Vereinbarung mit den gleichen Regelungen wie im Dezember 1963 entschieden ablehne. Am 14.01.1964 berichtete er, dass der SPD-Parteivorstand Brandt als Parteivorsitzender nominiert und beschlossen habe, Brandt auch als Kanzlerkandidaten für die Bundestagswahl 1965 aufzustellen. Das bedeutete, dass die Partei die Passierscheinpolitik ihres Vorsitzenden auch weiterhin mittragen würde.[387]

In einem Kommentar des Berliner Rundfunks in Ostberlin wurde bestritten, dass der Stoph-Brief an Ostberlin zurückgegeben worden sei. Der Brief sei Gegenstand von Beratungen in Westberlin gewesen und erst nach einer Woche sei vergeblich versucht worden, ihn zurückzugeben.[388]

Am 24.01.1964 zitierte der *Tagesspiegel* den Ostberliner *Der Morgen* mit einem Kommentar zur Frage der Dauerregelung bei Passierscheinbesuchen. Dazu nannte das Blatt politische Forderungen, die als unerlässliche Voraussetzungen für eine solche Regelung bezeichnet wurden. Der Senat müsse sich verpflichten, die RIAS-Hetze, die Sprengstoffanschläge gegen die Mauer und den Kalten Krieg von Westberlin aus

[385] Tagesspiegel, 12.01.64.
[386] Tagesspiegel, 10.01.64.
[387] Tagesspiegel, 14.01.64.
[388] Tagesspiegel, 22.01.64.

zu unterbinden. Der Senat habe jede Auskunft zu diesen Informationen verweigert.[389]

Im Gespräch am 24.01.64 unterbreitete Korber Gegenvorschläge zu den Vorschlägen Ostberlins. ADN habe erklärt, dass diese Vorschläge in entscheidenden Punkten mit der Übereinkunft vom 17.12.1963 nicht übereinstimmen würden.[390] Das gemeinsame Kommuniqué von Senat und Bundesregierung vom 14.02.1964 wurde auf Seite 1 herausgestellt und die Appelle zur Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit wiedergegeben. Bei der Darstellung der Zurückweisung des Protokollentwurfs durch Korber, den Wendt im Gespräch am 13.02.1964 vorlegte, leistete der *Tagesspiegel* sich jedoch eine weit überzogene Formulierung, die durch die Angaben im Gesprächsprotokoll nicht bestätigt werden. Der *Tagesspiegel* schrieb, dass Korber auf Drängen der Bundesregierung eine von ihm angedeutete Bereitschaft, eine neue Passierscheinregelung nach dem Muster der Vereinbarung vom 17.12.1963 anzunehmen, hatte zurücknehmen müssen. Es hätte sich nur um eine Meinungsäußerung von ihm gehandelt, die nicht mit allen Beteiligten abgesprochen gewesen sei. Tatsächlich jedoch hatte Korber mit Zustimmung des Senats eine Unterbrechung des Gesprächs vorgeschlagen und gesagt, dass man für diese Zeit an eine Art Zwischenlösung denken könne, für die er allerdings eine ganze Reihe von Voraussetzungen zur Bedingung machte. Tatsächlich war der von Wendt vorgelegte Protokollentwurf dem Zwischenlösungsmodell stark angenähert. Korber lehnte ihn wegen der ungelösten Präsenzfrage ab, wobei er in seiner Erklärung darauf hinwies, dass für das Modell der Zwischenregelung die Zustimmung der verantwortlichen Stellen nicht vorlag und auch nicht vorliegen würde. Von einem Alleingang Korbers, wie ihn der *Tagesspiegel* suggerierte, konnte also keine Rede sein. Korber hatte auch keinen eigenen Entwurf zurückgezogen. Im Übrigen wurden bei den Gesprächen fortlaufend Entwürfe von beiden Seiten präsentiert und zur Diskussion gestellt, ohne auf Zustimmung zu stoßen.[391]

---

[389] Tagesspiegel, 24.01.64.
[390] Tagesspiegel, 25.01.64.
[391] Tagesspiegel, 15.02.64.

Am 15.02.1964 gab Bm Albertz eine Erklärung zu einer Pressekonferenz in Ostberlin mit Abusch und Wendt ab. Diese hatten erklärt, dass sie einer neuen Regelung nur zustimmen würden, wenn die Präsenz der PAng (Ost) in den Passierscheinstellen gewahrt bliebe. Albertz sagte dazu, er halte eine schematische Fortsetzung der Weihnachtsregelung nicht für möglich, es müsste Verbesserungen des Verfahrens geben. Auch dürfe es nicht zu einer Dauerpräsenz von PAng (Ost) in Westberlin kommen. Abusch und Wendt hatten sich für die Fortführung der bewährten Regelung von 1963 eingesetzt. Abusch beschuldigte das AA in Bonn, Außenminister Schröder und Staatssekretär Carstens hätten die Fortführung der Weihnachtsregelung hintertrieben und torpediert. Wendt erläuterte detailliert seine Vorschläge vom 17.01.1964. Außerdem habe das Presseamt der DDR den Abusch-Brief vom 04.01.1964 im Wortlaut veröffentlicht.[392]

Das alles zeigte, dass der Propagandakrieg um die Passierscheinregelung voll entbrannt und dass Ostberlin über die Vorgänge in der Bundesregierung gut informiert war.

Am 18.02.1964 äußerte sich Erhard zur Passierscheinfrage vor der CDU/CSU-Fraktion und sagte, dass die Passierscheingespräche nicht zu Ende seien, aber nicht „in alle Ewigkeit“ fortgesetzt würden. Gespräche über technische Kontakte könnten überdies nur von einer Stelle geführt werden und nicht nebenher auch zwischen dem Berliner Senat und Pankow. Die Regierung werde niemals ihre Zustimmung zu einer Wiederholung des Modells von Weihnachten geben. Er äußerte die Befürchtung, dass die Einigkeit zwischen Berlin und Bonn durch Aussagen von Bahr und Albertz ins Zwielicht geraten könnte.[393]

Die letzte Bemerkung Erhards war unter anderem auch auf Bundessenator Schütz gemünzt, der geäußert hatte, dass der Senat die Weiterführung des Passierscheinverfahrens vom Dezember 1963 aus technischen und verwaltungsmäßigen Gründen für nicht möglich gehalten habe. Andere glaubten jedoch politische Gründe gegen die Anwesenheit von PAng (Ost) anführen zu müssen. Der Senat sehe das nicht so eindeutig, denn in Westberlin habe man die Freiheit und Unabhängigkeit

[392] Tagesspiegel, 16.02.64.
[393] Tagesspiegel, 19.02.64.

erhalten, obwohl auf Reichsbahngelände, den Wasserstraßen und den Büros der SED-West auf Westberliner Gebiet ständig Vertreter Ostberlins tätig seien. Man habe das zwar als schwer erträglich empfunden, könne aber damit leben.[394] Damit hatte Schütz nochmals präzisiert, was Brandt in einem Gespräch mit Erhard[395] ebenfalls bereits angesprochen hatte als man die Präsenzfrage erörterte. Er riet dazu, diese Frage pragmatisch zu sehen und nicht politisch aufzuwerten. Die Anwesenheit von Funktionären der SED-West, einer in Westberlin zugelassenen Partei, und von Ostberliner Betriebs- und Verwaltungspersonal für Reichsbahngelände und Wasserstraßen sei seit langem politischer Alltag in Berlin. Für den Senat war also auch die Anwesenheit der PAng (Ost) in den Passierscheinstellen hinnehmbar als weitere Facette des praktischen Umgangs beider Seiten miteinander. In Richtung dieses Gedankens weist ein Kommentar in der *Berliner Zeitung* aus Ostberlin, der sich mit den Vorschlägen Erhards auf einer Pressekonferenz am 24.02.1964 befasst. Erhard hatte gesagt, dass Westberliner Bedienstete die Passierscheinanträge bearbeiten und in Postsäcken nach Ostberlin geben könnten. Nach der Bearbeitung würden sie auf gleiche Weise in die Passierscheinstellen zurückgelangen und von Westberliner Personal ausgegeben. Da Passierscheine amtliche Dokumente der DDR seien, wären die Westberliner Bediensteten, die mit den Dokumenten befasst wären, beauftragte Agenten der Regierung der DDR und ihren Anweisungen unterworfen, d. h. in gewisser Weise müsste der Senat als Agent der DDR tätig werden und hätte dieser gegenüber eine gewisse Treuepflicht.[396]

Am 28.02.1964 schrieb der *Tagesspiegel*, dass es zu Ostern keine Passierscheine für Westberliner geben würde. Als Grund wurden unterschiedliche Standpunkte in der Frage der Präsenz von PAng (Ost) in Westberlin und der Bezeichnung „Hauptstadt der DDR“ angegeben.[397]

Die *Berliner Zeitung* (Ostberlin) kommentierte die Vertagung der Verhandlungen auf April: Die Regierung in Bonn habe den Senat gezwungen, die Verhandlungen abzubrechen, obwohl Bonn in Berlin nichts zu

[394] Tagesspiegel, 18.02.64.
[395] Besprechung im Bundeskanzleramt am 17.02.64, siehe S. 179 -180.
[396] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 215.
[397] Tagesspiegel, 28.02.64.

sagen habe, weil Westberlin nicht zur Bundesrepublik gehöre. Es wurde dazu die Westberliner Zeitung *Der Telegraf* (als Stimme des Senats bezeichnet) zitiert, der meinte, dass zwar Bonn die Verantwortung für die Vertagung tragen würde, der Senat aber der Regierung in Bonn folgen müsse.[398]

4. Aufzeichnungen zu Fragen des Personenverkehrs zwischen beiden Teilen Berlins

Nachdem Brandt am 06.03.1964 zu einem Meinungsaustausch mit Bundeskanzler Erhard und Außenminister Schröder zusammengetroffen war, bei dem auch die Passierscheinfrage erörtert wurde, erteilte er der Senatskanzlei den Auftrag zur Ausarbeitung einer Aufzeichnung zu Fragen des Personenverkehrs zwischen beiden Teilen Berlins. Diese Aufzeichnungen wurden der Bundesregierung mit Datum vom 18.03.1964 übermittelt. Sie beinhalteten die Ergebnisse der vom Senat veranlassten Meinungsbefragungen der Bevölkerung zu den Passierscheinbesuchen und einen Erfahrungsbericht über die Passierscheingespräche. Der letzte Teil der Aufzeichnungen befasste sich mit „Erwägungen für weitere Gespräche über Erleichterungen im Personenverkehr zwischen beiden Teilen Berlins“. Damit machte der Senat deutlich, dass er keinesfalls an einen Abbruch der Gespräche dachte sondern konkrete Vorstellungen entwickelt hatte, wie man der Situation nach dem Festfahren der Gespräche begegnen könnte.

Als Ziele wurden benannt:

a) Härtefallregelung

   Abschluss einer Übereinkunft für Besuche in dringenden Familienangelegenheiten

b) Dauerregelung

   Abschluss einer Übereinkunft für Verwandtenbesuche während eines längeren Zeitraumes

Wenn für die Härtefallregelung eine Präsenz von PAng (Ost) in Westberlin vermieden werden könnte, so sei dies positiv für die Lösung der Präsenzfrage bei der Dauerregelung.

[398] LAB B Rep 002 Nr. 11753, S. 226a und b.

Zweckmäßig sei es, zu Gesprächsbeginn Vorschläge für eine Härtefallregelung zu machen, um Druck auf die Gegenseite auszuüben und Gegendruck (Pfingsten) aufzufangen. Die Gespräche sollten in der Öffentlichkeit heruntergespielt werden. Bei künftigen Vereinbarungen sei die oberste Gewalt der Alliierten in Berlin herauszustellen und jede Möglichkeit zu nutzen, um die Gespräche mit der Treuhandstelle für Interzonenhandel zu verbinden. Obwohl durch den Entwurf vom 24.01.1964 eine gewisse Bindung an die Form des Protokolls vorgegeben sei, könnte versucht werden, die politisch-optische Wirkung durch Änderung der äußeren Form der Protokollanlage abzuschwächen.

Möglich sei eine Neugliederung in drei Teile:

I. Einseitige Erklärung Ostberlins
II. Einseitige Erklärung Westberlins
III. Zweiseitige Vereinbarung

Zur Härtefallregelung

Nach dem Protokollentwurf Wendts vom 27.02.1964 werde mit ca. 5 390 Fällen pro Monat, ca. 220 Fällen täglich gerechnet.

Es sollte vorgeschlagen werden, die Passierscheinstelle auf Ostberliner Gebiet einzurichten und die Möglichkeit der Antragstellung auf dem Postweg zu erörtern. Hilfsweise sei die Einrichtung auf Westberliner Gebiet hinzunehmen, z. B. in Reisebüros, Rot-Kreuz-Stellen, Postämtern, Bezirksämtern. Auch sei die Einschaltung des DRK in beiden Stadtteilen zu erwägen.

Zur Dauerregelung

Wegen der Präsenzfrage sehe der Senat nur wenige Chancen für eine Regelung.

Vorschläge zur Durchführung

Guter technischer Ablauf (Vermehrung der Passierscheinstellen und der Übergangsstellen), Hinnahme der Präsenz von PAng (Ost) nur noch bei Transport, Übergabe des Materials und bei Besprechungen.[399]

[399] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 25 – 30.

5. Verhandlungsrichtlinien für die neuen Gespräche

Am 02.04.1964 wurde in einer Staatssekretärsbesprechung in Bonn das nächste Gespräch Korber/Wendt am 08.04.1964 erörtert. Senator Schütz im Verein mit Dr. Hartkopf setzte sich weiterhin erfolgreich für die punktuelle Verhandlungsweise ein und wehrte den Versuch ab, die Treuhandstelle mit den Gesprächen zu verknüpfen oder vom Protokollvorschlag vom 24.01.1964 abzuweichen. Dabei wurde er von Krautwig unterstützt. Auch Staatssekretär Carstens und Dr. Westrick lehnten eine Abordnung Korbers zur Treuhandstelle ab. Man einigte sich auf eine Verhandlungslinie, die Schütz an Brandt übermittelte:

Der Verhandlungsführer solle erklären, er handle im Auftrag der „zuständigen Stellen". Der im Januar überreichte Vorschlag habe weiterhin Gültigkeit. Hierzu solle er Stellungnahmen der Gegenseite erbitten. Korber hatte den Auftrag, eine Härtefallregelung vorzuschlagen, die dem Muster des Besuchs Westdeutscher angeglichen war. Bei Ablehnung sollte er Bezirksstellen des DRK, Postämter bzw. Bezirksämter Westberlins als Passierscheinstellen, jedoch ohne den Einsatz von PAng (Ost), anbieten. Absprachen sollten einen möglichst unverbindlichen Charakter haben.[400]

6. Die Erfolgsaussichten für die neuen Gespräche im April 1964

Die in den Aufzeichnungen genannten Verhandlungsziele des Senats waren pragmatisch an die augenblickliche Situation angepasst. Solange die Regierung auf einer totalen Ablehnung der Präsenz von Ostberliner Personal auf Westberliner Gebiet beharrte, war an eine Neuauflage der Verwandtenbesuche und gar als Dauerregelung nicht zu denken.[401] Daher konzentrierte sich der Senat auf die Härtefallregelung, zumal die andere Seite bereits im Vorfeld deutlich gemacht hatte, dass sie an einer Regelung dieser Frage vorrangig interessiert war. Es wurde angedeutet, dass über die Härtefallregelung unter Umständen eine Lösung

[400] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 69 – 70.
[401] Dies wurde am Schluss der Aufzeichnungen auch unumwunden festgestellt.

der Präsenzfrage möglich wäre. Die Absicht, die Gespräche in der Öffentlichkeit herunterzuspielen und die politisch-optische Wirkung des Protokolls abzuschwächen, signalisierte wohl, dass der Senat die breite Erörterung der Passierscheinfrage in der Öffentlichkeit für äußerst abträglich hielt.

Dass der Senat mit den Gesprächen im April keine großen Hoffnungen auf ein konkretes Ergebnis verband, wird durch die Weisungen für die Verhandlungsführung Korbers erhärtet. Die Regierung blieb in der Präsenzfrage ablehnend und sah den Entwurf vom 24.01.1964 weiterhin als Verhandlungsbasis an. Außerdem versuchte sie härtnäckig, den Begriff „im Auftrag der zuständigen Stellen“ in die Gespräche einzubringen.[402] Endlich konnte der Auftrag an Korber, Absprachen möglichst nur mündlich bzw. im Wege eines Vermerks ohne Charakter eines offiziellen Abkommens zu treffen und darauf hinzuweisen, dass Verhandlungen im Rahmen der Treuhandstelle am zweckmäßigsten seien, bedeuten, dass die Regierung nach wie vor beabsichtigte, die Gespräche des Senats mit der DDR auslaufen zu lassen.

V. Die Gespräche im April und der Teilrückzug der Regierung von ihren politischen Maximalforderungen auf Grund des entschiedenen Widerstandes Ostberlins

1. Die Gespräche im April 1964

Im neunten Gespräch am 08.04.1964 machte Wendt nach einer fruchtlosen Debatte über die Präsenzfrage einen neuen Vorschlag für eine Härtefallstelle.[403] Man könnte eine Passierscheinstelle mit zwei bis drei PAng (Ost) einrichten, die nur montags, mittwochs und freitags tätig werden sollten.[404] Nachdem Korber diesen Vorschlag wegen der Dauer der Präsenz abgelehnt hatte, begann Wendt ihn wegen der Präsenzfrage in

[402] Dieser Vorgang, der einem Vorschlag des AA entsprach, erregte großen Unwillen bei den Alliierten, indem sie feststellten, dass sie selbst im eigentlichen Sinne diese zuständigen Stellen seien.
[403] Der von Wendt vorgelegte Protokollentwurf stimmte mit dem von ihm im sechsten Gespräch vorgelegten Entwurf mit Ausnahme der Daten überein.
[404] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 167 – 174.

die Enge zu treiben. Er erklärte, dass nach Korbers eigener Definition die einmalige Anwesenheit von PAng (Ost) - zu Pfingsten – weder einer Dauerpräsenz, noch einer wiederholten Präsenz gleichkomme, und fragte Korber, ob dieser von seiner Definition abrücken wolle oder nicht. Korber, dem offenbar die Argumente ausgingen, musste sich darauf zurückziehen, dass er für die von Wendt vorgeschlagene Regelung zu Pfingsten keine Zustimmung der „verantwortlichen Stellen“ besitzen würde. Wendt erklärte nun, dass der Senat offenbar nicht nur eine Dauerpräsenz, sondern jede Präsenz ablehnen würde. Er bat, seinen Entwurf einer Pfingstregelung dennoch baldmöglichst prüfen zu lassen.[405]

Das Gespräch am 13.04.1964 führte zu keinem Ergebnis. Auf Nachfrage Wendts lehnte Korber den Entwurf Wendts für eine Lösung zu Pfingsten mit Hinweis auf die Präsenzfrage ab. Auch Wendts verbessertes Angebot, dass bei Verwandtenbesuchen die PAng (Ost) für zwei Zeiträume zugleich tätig werden könnten, führte zu keiner Einigung. Wendt meinte dann, dass nun die Möglichkeiten für Pfingstbesuche ausgeschlossen werden könnten.[406]

Das Gespräch am 29.04.1964 begann mit einer Beschwerde Wendts über eine Fernsehsendung am 18.04.1964, in der Brandt mitgeteilt hatte, dass eine Vereinbarung für Pfingsten aus zeitlichen Gründen nicht mehr zu erreichen sei. Seine Regierung sei nach wie vor an einer Pfingstregelung interessiert.

Im Vier-Augen-Gespräch machte Wendt dann neue Vorschläge. Man könnte einen Besuchszeitraum von 14 Tagen im September vorsehen. Anträge und Passierscheine könnten gleichzeitig für den September und für Weihnachten/Neujahr entgegengenommen und ausgegeben werden. Gleiches sei für Ostern/Pfingsten 1965 wiederholbar. Außerdem wäre eine Regelung für vier Besuchszeiten in einer Übereinkunft denkbar. Dies sei allerdings das äußerste Entgegenkommen seiner Regierung. Wendt bat um ernsthafte Prüfung dieses Vorschlags. Korber sagte dies zu und legte seinerseits einen neuen Vorschlag für eine Härtefallstelle vor. Als Standort der Stelle war wiederum das Lenné-Drei-

[405] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 177/178.
[406] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 196/197.

eck am Potsdamer Platz vorgesehen. Dazu war ein Lageplan beigefügt. Weitere Verbesserungsvorschläge waren:

a) Einschaltung eines Westberliner Auskunftsbeamten
b) Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten bei Vorliegen besonderer Umstände
c) Erweiterung der Besuchsfälle auf Geburten und Hochzeiten in Westberlin
d) Öffnung der Passierscheinstelle auch an Sonntagen
e) Kürzung der Unterschriftsformel im Protokollmantel im Hinblick auf die in der Protokollanlage vorgesehene analoge Anwendung des Dezemberprotokolls
f) Tätigkeit von Westberliner Personal in der Passierscheinstelle

Nachdem Wendt diesen Vorschlag zurückgewiesen hatte, wurden die Gespräche auf die Zeit nach Pfingsten vertagt.[407]

2. Die Haltung des Auswärtigen Amtes zur Passierscheinfrage

Am 08.05.1964 informierte Korber Brandt über ein Gespräch, das er mit Dr. Oncken [408] vom Auswärtigen Amt in der Passierscheinfrage geführt hatte.

In diesem Gespräch äußerte sich Oncken mit bemerkenswerter Offenheit zur Position des AA in der Passierscheinfrage und den sich für das Amt daraus ergebenden politischen Implikationen. Das AA sei gegen die Vereinbarung vom 17.12.1963 gewesen, habe sich aber nicht durchsetzen können. Man sei auch gegen die im Vorschlagsentwurf vom 24.01.1964 enthaltene Unterschriftsformel, aber nicht grundsätzlich gegen den Kontakt Korber/Wendt. Wenn der Westen diplomatisch im Angriff sei und die Frage der Wiedervereinigung zur aktiven Diplomatie mache, sei der Kontakt von großem Nutzen.

Die Westmächte betrieben zurzeit jedoch eine Politik des Status quo, bei der der Kontakt eine zusätzliche Gefahr darstelle. Daher werde

[407] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 202 – 211.
[408] Dr. Oncken war Referatsleiter im AA und für die Wiedervereinigungspolitik im AA zuständig.

es gegen den Willen des AA keine neue Übereinkunft geben. Neue Gespräche würden zwar nicht grundsätzlich abgelehnt, aber es müsste “spürbare Verbesserungen (auch geringfügige)“ geben. Die USA und Großbritannien seien außerordentlich an einem positiven Ausgang der Gespräche interessiert. Sie ließen dies das AA spüren. Das AA meinte dazu, dass die Alliierten sich nur selbst entlasten wollten, um den Status quo erträglicher zu machen. Das AA müsse aber in „hartem Ringen“ mit den Alliierten den Weg für später (Wiedervereinigung) offen halten.

Korber schrieb, dass er sich dazu mit großer Zurückhaltung geäußert habe. Wenn die Angelsachsen aus den genannten Gründen die Passierscheinpolitik begrüßten, so sage dies nichts aus über den Wert einer solchen Politik. „Diese müsse vielmehr an unseren eigenen Zielen orientiert sein.“ Die Dezember-Vereinbarung sei ein bedeutender Erfolg für die deutschen Interessen. Dies gelte auch für künftige Vereinbarungen.

Dr. Oncken habe eingeräumt, dass die Erfolge des Besuchsverkehrs bei uns zu verbuchen seien. Es sollte ein neuer Abschluss vor dem Beginn der Parlamentsferien angestrebt werden. Wenn man zu lange verhandle, käme der Zeitdruck von Weihnachten und dem Jahreswechsel hinzu. Die andere Seite könnte dann zuwarten und sich darauf beschränken, die Regelung von 1963 unverändert zu wiederholen.

Dr. Oncken sei von diesem Argument beeindruckt gewesen. Das AA habe die Situation aus diesem Blickwinkel noch nicht betrachtet. Er befürchte nun, dass wegen des Wahljahres 1965 auch Politiker, die gegen eine Wiederholung der Vereinbarung von 1963 seien, diese vor Weihnachten doch befürworten könnten. Auf die Frage Onckens meinte Korber, dass er ein weniger gutes Abkommen im Sommer eher bevorzugen würde als ein schlechtes zu Weihnachten. Oncken regte an, dass diese taktischen Erwägungen für die Passierscheinverhandlungen vom Regierenden Bürgermeister an die Bundesregierung herangetragen werden sollten.[409]

[409] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 97 – 100.

3. Schreiben Brandts an den Bundeskanzler

Brandt griff diese Empfehlung auf und informierte Erhard in einem persönlichen Schreiben vor dessen Abreise in die USA über die Situation vor dem Beginn neuer Gespräche und die Verhandlungsziele des Senats unter Einschluss der Vorstellungen der Bundesregierung.

Angestrebt werde - möglichst noch vor den Parlamentsferien – eine Übereinkunft sowohl für Härtefälle als auch für Verwandtenbesuche mit einer Laufzeit von einem Jahr. Die Passierscheinstelle für Härtefälle solle (gemäß Vorschlag vom 29.04.1964) auf dem Lenné-Dreieck eingerichtet werden; außerdem die Abgabe einer Erklärung, dass die Vereinbarung „in Übereinstimmung mit den für den Status von Berlin zuständigen Stellen“ erfolgen werde. Die Bezeichnung „Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik“ auf den Passierscheinanträgen solle wegfallen und „Bürger West-Berlins“ durch „Einwohner Berlins (West)“ ersetzt werden.[410]

4. Die Besprechungen mit den Regierungsvertretern vor dem Beginn der nächsten Passierschein-gesprächsrunde am 10.06.1964

Bis zum Beginn der Gespräche am 10.06.1964 fanden noch zwei Staatssekretärsbesprechungen mit den Vertretern Berlins statt. Dabei nahm man wesentliche Forderungen aus dem Entwurf vom 24.01.1964 zurück:

1. Es wurde keine Dauerregelung mehr angestrebt sondern eine Regelung für vier Besuchszeiträume, wie sie Wendt bereits im Gespräch am 29.04.1964 vorgeschlagen hatte.
2. Der Kreis der Besuchsberechtigten wurde auf Verwandte wie in der Regelung vom 17.12.1963 begrenzt.
3. Wegfall der Ablehnung jeder Präsenz von PAng (Ost), dafür Vorschlag einer „gemischten Präsenz“.

Außerdem wurden Rückfallpositionen im Falle der Zurückweisung durch die andere Seite vorgesehen:

[410] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 116 – 118.

a) bei der Härtefallregelung – gemischte Präsenz
b) bei den Verwandtenbesuchen – bei der Präsenzfrage weitere Zugeständnisse bis hin zur vollständigen Präsenz von PAng (Ost)
c) Bei Formfragen sollte notfalls im Protokoll die Bezeichnung „Hauptstadt der DDR“ akzeptiert werden.

Der Ergebnisvermerk aus der Besprechung im Bundeskanzleramt am 09.06.1964 (Der Bundeskanzler befand sich bereits in den Vorbereitungen zu seiner Reise in die USA.) weist dann eine erstaunliche Abstufung von Rückfallpositionen auf:

1. Bundesregierung und Senat erstreben Freizügigkeit in ganz Berlin
2. Falls nicht erreichbar, Gleichstellung von Westberlinern mit Westdeutschen
3. Falls nicht erreichbar, Regelung wie im Brief des Regierenden Bürgermeisters vom 12.05.1964 und im Ergebnisvermerk vom 03.06.1964
4. Forderung von Verbesserungen bei der Härtefallregelung und bei Verwandtenbesuchen[411]

5. Die Regierung bewegt sich in der Passierscheinfrage

Dieser Einbruch der Verhandlungspositionen der Regierungsvertreter kam überraschend aber keineswegs unvorhersehbar. Immer wieder hatten die Berliner darauf hingewiesen, dass die Gegenseite von der grundsätzlichen Präsenz ihres Personals in den Passierscheinstellen nicht abgehen würde. Dennoch hatte Korber wochenlang jeden Vorschlag Wendts wegen der Präsenzfrage zurückweisen müssen, wodurch viele Detailfragen, mit denen man sich durchaus hätte beschäftigen können, noch ungeklärt waren. Es nimmt nicht wunder, dass Wendt im Gespräch am 10.06.1964 den Verdacht äußerte, dass man die Präsenzfrage als Vorwand benutzt habe, um die Gespräche zu torpedieren. Weitaus gravierender war jedoch der Wegfall der Passierscheinbesuche zu Ostern/ Pfingsten 1964, der aus dieser Gesprächsblockade resultierte. Besuche von Westberlinern ohne Verwandtschaft in Ostberlin hatte Wendt kate-

[411] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 154/55.

gorisch ausgeschlossen und betont, dass dies kein Verhandlungsthema für die Passierscheingespräche sei. Gleiches galt für eine Dauerregelung.

Für die Fragen, den Grenzverkehr zwischen Berlin (West) und Ostberlin betreffend, die nicht in den engen Rahmen der Passierscheingespräche eingebunden waren, die aber von Korber in den Verhandlungen vorgebracht wurden, verwies ihn Wendt immer an die höhere Gesprächsebene Brandt/Abusch. Da der Senat eine solche Gesprächsebene grundsätzlich ablehnte, gab es bei diesen Fragen auch keinen Fortschritt, weil Wendt sie zurückwies.

Bei den zentralen Fragen der Regelung von Passierscheinbesuchen kann von einem völligen Stillstand bei den Verhandlungen jedoch nicht gesprochen werden. In den Gesprächen am 13.04.1964 machte Wendt Vorschläge, die am Ende in die neue Vereinbarung vom September 1964 Eingang fanden. Sie führten schließlich zu einer Regelung, die als Höhepunkt der Phase der Besuchsvereinbarungen zwischen 1963 und 1966 gesehen werden kann.

Wie schon häufiger bei diesen Verhandlungen verbarg sich der Fortschritt in Detailfragen, die in den zahlreichen, zunächst abgelehnten oder übergangenen Entwürfen beider Seiten enthalten waren. Politische Zielsetzung und fachlich-organisatorische Zielsetzung waren eben in vielen Fällen nicht kongruent. Der Prozess der politischen Interessenabstimmung war von vielerlei Faktoren bestimmt und zeitaufwendig. Das mussten vor allem die Verhandlungsführer in Rechnung stellen.

VI. Die Gespräche im Juni, Juli und August und der fortdauernde Widerstand des AA gegen die vom Senat favorisierte Verhandlungslinie

1. Die Gespräche im Juni/Juli 1964

Im Gespräch am 10.06.1964 betonte Korber die Grundsatzpositionen des Senats, an denen sich entgegen Presseveröffentlichungen nichts geändert hätte. Den Vorwurf Wendts, dass die Präsenzfrage nur ein

Vorwand gewesen sei, um die Gespräche zu torpedieren und dass die Verbesserungsvorschläge nur ein taktisches Manöver seien, wies er zurück und betonte, dass seine Seite künftig auf der Unterschriftsformel bestehen werde, wie sie im Entwurf für eine Härtefallregelung vom 29.04.1964 enthalten sei, da die andere Seite die Unterschriftsformel aus der Vereinbarung vom 17.12.1963 vor dem Ausland missbraucht habe. Wendt widersprach ebenfalls und betonte, dass auf Grund seiner weitgehenden Vorschläge im letzten Gespräch der Härtefallentwurf unannehmbar geworden sei. Dazu legte er einen Protokollentwurf dieser Vorschläge vor (Anlage 1).[412] Als Alternative zur Ablehnung des Potsdamer Platzes für eine Härtefallstelle bot Korber an, dass man die Passierscheinstelle auch an einem anderen Ort mit gemischter Besetzung einrichten könnte. Gemischte Besetzung würde bedeuten, dass Westberliner Personal im Beisein von PAng (Ost) Funktionen wie unter Ziff. 6 im Vorschlag vom 29.04.1964 übernehmen würde.[413]

In Erwiderung auf die von Korber vorgetragenen Grundsätze und Ziele des Senats betonte Wendt, dass seine Seite auch einen möglichst umfangreichen innerstädtischen Verkehr erreichen wolle, dafür seien die Gespräche Korber/Wendt aber nicht die richtige Ebene.[414] Im Übrigen sei die Gleichstellung der Berliner mit Westdeutschen nicht möglich. Auch die Erweiterung des Personenkreises und der Besuchszeiträume sei völlig unrealistisch. Darauf habe er schon mehrmals hingewiesen.

Das Junktim Korbers, ohne befriedigende Regelung der Härtefälle gäbe es keinen Weg für allgemeine Verwandtenbesuche, wies er zurück. Den Vorschlag Korbers für eine gemischte Besetzung einer Härtefallstelle nahm er zur Kenntnis. Am Ende äußerte Wendt die Warnung, dass, wenn der Senat weiterhin mit Forderungen komme, seine Regierung einmal alle

---

[412] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 216 – 222.

[413] Ziff. 6. In den Passierscheinstellen werden an Antragsteller
a) Antragsformulare für Passierscheine sowie Vordrucke für Zahlungsmittel und Warenerklärungen ausgegeben
b) Anträge auf Passierschein entgegengenommen
c) Passierscheine ausgehändigt. LAB B Rep Nr. 002 Nr. 11816, S. 213/224.

[414] Die in diesem Zusammenhang gefallene Bemerkung Wendts, dass die Errichtung einer Freien Stadt Westberlin für die Bevölkerung große Vorteile hätte, muss als Reaktion auf den bevorstehenden Abschluss eines Freundschaftsvertrages zwischen der DDR und der SU gesehen werden.

Zugeständnisse widerrufen und auf den 17.12.1963 zurückgehen könne. [415]

Anlage 1 **Protokoll**

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dez. 1963 sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 10. Jan. 1964 bis ... Juni 1964 zu ... Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Bewohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zusammengekommen.
Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.
In den Besprechungen, die abwechselnd in Berlin (West) und in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR stattfanden, wurde in Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dez. 1963 die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erreicht werden konnte.
Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... Juni 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Erich Wendt	Horst Korber
Staatssekretär	Senatsrat [416]

Protokollanlage (Auszug)

1. Einwohner von Berlin (West) können mit Passierscheinen ihre Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik jährlich
im September
zu Weihnachten/Neujahr
zu Ostern
zu Pfingsten
jeweils während eines Zeitraumes von ca. 10 Tagen besuchen.
Die genannten Daten für die Besuchszeiträume werden von Fall zu Fall zwischen Staatssekretär Wendt und Senatsrat Korber vereinbart.
In jedem der vorgesehenen Besuchszeiträume im Jahr kann der Besuch an einem dafür vorgesehenen Tag erfolgen.
.
.
.
3. Ab ... Juni 1964 können Einwohner von Berlin (West) in dringenden Familienangelegenheiten mit Passierscheinen ihre nächsten Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR besuchen.
Als dringende Familienangelegenheiten gelten:
Geburten, Eheschließungen, lebensgefährliche Erkrankungen und Todesfälle.
Antragsberechtigt in diesen Fällen sind Eltern, Kinder, Geschwister, Großeltern, Enkel sowie Ehepartner dieses Personenkreises.

[415] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 224/225.
[416] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 228.

> Für getrennt lebende Ehepaare, deren einer Teil in Berlin (West) und deren anderer Teil in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik wohnt, besteht nach entsprechender Prüfung die Möglichkeit der Familienzusammenführung. Einwohner von Berlin (West), deren Ehepartner in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR wohnen, können diese ab ... Juni 1964 mit Passierscheinen zur gemeinsamen Beantragung der Familienzusammenführung besuchen.[417]

Im Gespräch am 23.06.1964 begrüßte Wendt den Alternativvorschlag Korbers zur Härtefallregelung. Da die Passierscheinstelle auf Westberliner Gebiet liege, sei man sich etwas näher gekommen. Eine gemischte Besetzung lehnte er aber weiterhin ab.

Im Gespräch unter vier Augen forderte Korber weiterhin gemischte Besetzungen, Verbesserungen in der Präsenzfrage, der Unterschriftsformel und außerdem Änderungen an den Überschriften in den Anträgen, Passierscheinformularen und Erklärungen über Zahlungsmittel. Den Vorschlag Wendts, seinen Entwurf vom 10.06.1964 zu erörtern, lehnte Korber ab.

Im nächsten Gespräch wurde Wendt drängend. Seine Regierung sei darüber befremdet, dass der Senat nicht über den Vorschlag vom 10.06.1964 verhandeln wolle. Seine Seite gehe von der Übereinkunft vom 17.12.1963 aus. Diese sei Basis und Ausgangspunkt aller Verhandlungen. Der Westen wolle dieser Basis die Substanz entziehen. Es sei an der Zeit, über den Vorschlag von Verwandtenbesuchen zu vier Zeiträumen bei zweimaliger Anwesenheit von PAng (Ost) sowie über den Härtefallvorschlag zu verhandeln.[418]

Korber hielt dagegen, dass der Senat die Verhandlungen keineswegs verschleppen wolle, aber es sei erlaubt, Verbesserungen im Detail zu fordern. Insbesondere verteidigte er den Vorschlag der gemischten Besetzung der Passierscheinstellen. Er lehne Gespräche über Wendts Vorschlag nicht ab, wolle aber zunächst die strittigen Punkte erörtern, um doch zu einer Einigung zu gelangen. Sei dies erfolgt, so sei Übereinstimmung insgesamt schnell möglich. Zum Ende des Gesprächs gewann Korber den Eindruck, dass die andere Seite nicht abgeneigt war, ihren Standpunkt in einigen Punkten nochmals zu überprüfen.[419] Spätestens in

[417] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 229/231.
[418] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 246 – 251.
[419] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 184/185, LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 254 – 258.

der nächsten bzw. übernächsten Sitzung würden die Grenzen sichtbar werden, innerhalb derer eine neue Passierscheinübereinkunft möglich sei.[420]

Bei zwei weiteren Vier-Augen-Gesprächen (11. und 15.07.) teilte Korber Wendt mit, dass er vom Regierenden Bürgermeister beauftragt sei, bis Ende Juli/Anfang August ein Gesprächsergebnis vorzulegen und zwar gleichgültig, ob es sich um eine Übereinkunft zu vertretbaren Bedingungen oder um keine Übereinkunft handeln würde. Wendt ließ durchblicken, dass Ostberlin mit einer gemischten Präsenz einverstanden sei unter der Voraussetzung, dass die anderen Streitpunkte (Unterschriftsformel und Bezeichnung auf den Formularen) im Sinne Ostberlins geregelt würden.[421]

2. Weitere Besprechungen im Bundeskanzleramt zu den Gesprächen in der Passierscheinfrage am 16. und 24.07.1964

Korber gab einen Überblick über die Verhandlungen und die erreichten Verbesserungen gegenüber dem Dezemberprotokoll und hielt eine Verbesserung in der Präsenzfrage in der „milden Form“ der gemischten Präsenz noch für möglich. Die Gesprächsrunde akzeptierte jede Verbesserung in dieser Frage für vorteilhaft. Zwar sei die Durchsetzung der Ansicht des Bundeskanzlers wünschenswert, die Realisierung jedoch nicht möglich. Zu den beanstandeten Ortsbezeichnungen meinte Korber, dass die andere Seite hier aus Prestigegründen kaum beweglich sei. Westrick gab zu erkennen, dass über den Stand der Gespräche im Bundeskabinett augenblicklich nicht gesprochen werden sollte, da das Bundeskabinett sich bisher restriktiv verhielte (Minister Stücklen sei gegen Gespräche). Dies gelte für das AA, das Gesamtdeutsche Ministerium und das Wirtschaftsministerium. Westrick wollte auch das Innenministerium und den Pressechef heraushalten. Westrick und Krautwig hätten gern bis Ende August/Anfang September ein unterschriftsreifes Verhandlungsergebnis, um das Bundeskabinett – wie 1963 – zu überfahren. Man kam überein,

[420] LAB B Rep 002 Nr. 12277, S. 3.
[421] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 188 – 190.

zunächst die Fraktionsvorsitzenden zu keiner Besprechung zu laden. Korber erhielt für das Gespräch am 22.07.1964 keine engen und bindenden Weisungen. Er sollte im Rahmen des Verhandlungsspielraumes sich einen Überblick verschaffen, bis zu welcher Grenze die Verhandlungsmöglichkeiten der Gegenseite reichen würden.[422]

In der Besprechung am 24.07.1964 machte Prof. Carstens deutlich, dass für ihn die Frage der Unterschriftsformel maßgebend sei und wichtiger als die Präsenzfrage. Die nackte Unterschrift sei eine entscheidende Verbesserung; wenn eine Verbesserung der Unterschriftsformel nicht erreicht werde, werde er gegen eine Vereinbarung plädieren.[423] Dr. Oncken hatte zwar signalisiert, dass im AA ein Umdenkungsprozess im Hinblick auf eine stärkere Unterstützung der Senatspolitik sich abzeichnen würde, wozu insbesondere die Ergebnisse der vom Senat beauftragten Untersuchung der Meinung der Berliner nach dem Ende der Passierscheinbesuche im Frühjahr 1964 beigetragen hätten. Nach dem Testergebnis bekämen menschliche Kontakte zwischen Ost und West ein „größeres politisches Eigengewicht".[424] Aber Prof. Carstens war offensichtlich noch nicht auf dieser Linie. Während er jedoch in früheren Gesprächen die Präsenzfrage und die Frage der Unterschriftsformel als Hindernis weiterer Gespräche angesehen hatte, reduzierte er nun jedenfalls seine Vorbedingungen für ein Einverständnis des AA zu einer Vereinbarung auf die Verbesserung der Unterschriftsformel.

Am 31.07.1964 erhielt Bm Albertz eine Einschätzung der Lage durch Dr. Krautwig. Die starre Haltung von Prof. Carstens werde sich nicht durchhalten lassen, da SPD und FDP zur Gänze und CDU zum Teil gegen ein Scheitern der Passierscheingespräche seien. (Bei der CDU mache sich die Einschaltung der Kirchen bemerkbar.) Im Bundeskabinett seien die Minister Stücklen und Heck strikt gegen eine Vereinbarung, die übrigen Minister seien auf mittlerem Kurs.

Die Senatsvertreter waren erleichtert, dass der „Schwarze Peter" von ihnen auf ein Ressort der Bundesregierung übergegangen sei.

---

[422] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 209 – 218.
[423] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 228 – 232.
[424] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 181.

Solange die Bundesregierung auf “mittlerer Linie“ agierte, konnte sich Brandt nicht von den Entscheidungen der Regierung freimachen, obwohl er zum Abschluss einer Vereinbarung weitergehende Vorstellungen als die Regierung hätte. Da die Regierung die „mittlere Linie“ nun verlassen würde, gewänne der Senat seine Handlungsfreiheit zurück. Der Senat könne nun ohne Widerstand der Regierung handeln und ohne dass die Regierung einen möglichen Erfolg in den Verhandlungen für sich reklamieren könnte. Dr. Krautwig bat den Senat so weiter zu verfahren, wie er es mit Brandt abgesprochen habe. Dr. Westrick teilte diese Ansicht und meinte, dass das Bundeskabinett vorerst nicht mit der Passierscheinfrage befasst werden sollte.[425]

In der Sitzung des Staatssekretärsausschusses am 13.08.1964, an der auch Korber teilnahm, drängte das AA nochmals auf eine Änderung der Unterschriftsformel, und zwar in der Form, dass künftig das Vorliegen der Zustimmung Bonns und der Alliierten beim Abschluss der Übereinkunft zum Ausdruck kommen würde.[426] Außerdem sollten die Verhandlungen bis zum Abbruch betrieben werden.

Schütz wandte ein, dass die Forderung des AA besser durch einen Brief des Bundeskanzlers an den Regierenden Bürgermeister und eine Verlautbarung der Alliierten Kommandantur zu erreichen sei, ohne die Unterschriftsformel zu verändern, zumal Korber deutlich machte, dass nach seinem Eindruck mit einer Änderung der Unterschriftsformel nicht gerechnet werden könne. Dennoch werde er entsprechend dem Wunsch der Bundesregierung versuchen, eine Formel des AA durchzusetzen. Obwohl Schütz nochmals zu bedenken gab, dass die Verhandlungen sich bereits im Rahmen einer annehmbaren Lösung bewegen würden und ein Ergebnis möglich erscheinen ließen, wurde Korber beauftragt, beim nächsten Gespräch eine Kombination der Änderung der Unterschriftsformel und der Nichteinigungsklausel durchzusetzen. Die Klausel sollte auch auf staatsrechtliche Zustände ausgedehnt werden. Damit würde sowohl der Gefahr

[425] LAB B Rep 002 Nr. 11754, S. 223 – 227.
[426] Die Formel sollte lauten: Horst Korber, Senatsrat, auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und mit Zustimmung der für Berlin zuständigen Stellen gegeben wurde.

einer Aufwertung der DDR als auch der Herausstellung Berlins als selbstständiger politischer Einheit begegnet.[427]

Für das Gespräch am 02.09.1964 erhielt Korber dann am 27.08. 1964 vom Bundeskanzleramt eine neue Weisung. Korber solle möglichst sofort einen sachlichen Abschluss erreichen, ein formeller Abschluss könne später erfolgen. Korber solle weiterhin einen „ehrenvollen Rückzug“ in der Frage der Unterschriftsformel antreten unter der Bedingung, dass Verbesserungen bei der Beschriftung auf dem Antragsformular erreicht und eine gewünschte Präsenz von 50:50 ausgehandelt würden. Dr. Westrick schlug vor, zur Vorbereitung des Gesprächs eine Punktation des Senats erstellen zu lassen, in der alle von Korber erreichten Verbesserungen gegenüber dem Protokoll vom 17.12.1963 aufgelistet seien. Diese sollte mit dem Gesamtdeutschen Ministerium abgestimmt werden. Dr. Westrick teilte mit, dass er sich bemühe, die Bundesminister für die Planung des Bundeskanzleramtes zu gewinnen. Dr. Krone habe bereits zugesagt. Bundesminister Lemmer werde sich voraussichtlich der Stimme enthalten. Bis zur Kabinettssitzung am 09.09.1964 müsse die Frage der Passierscheinübereinkunft politisch geklärt sein.[428]

In der Sitzung im Bundeskanzleramt am 28.08.1964 konnten sich Dr. Westrick und Senator Schütz schließlich gegenüber dem AA, Staatssekretär Carstens, durchsetzen, der seine Positionen nur noch in „matter Form“ verteidigte und sich am Ende damit zufrieden gab, dass die Alliierten einen BK/L und eine BK/O zur Passierscheinvereinbarung erlassen würden und der Bundeskanzler in einem offiziellen Brief an den Regierenden Bürgermeister sein Einverständnis zur Unterzeichnung der Vereinbarung erklärt, wie dies Senator Schütz bereits in der Sitzung am 13.08. 1964 vorgeschlagen hatte. Abschließend wurde der Senat ermächtigt, für eine schnelle Gesprächsabfolge zu sorgen, um rasch zu einem Ergebnis mit Ostberlin zu kommen.[429]

Die Verhandlungsvorgaben für Korber hatten folgenden Rahmen:

a) Die Verhandlungen sollten bald zum Abschluss gebracht werden.
b) Ein Abbruch der Gespräche sei auf jeden Fall zu vermeiden.

[427] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 52 - 55.
[428] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 92/93.
[429] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 95 – 99.

c) Korber sollte nicht mehr auf eine Änderung der Unterschriftsformel drängen, den Verzicht auf eine Änderung aber nicht erkennen lassen.
d) Dagegen sollte er verstärkt über eine Änderung bei der Bezeichnung auf dem Antragsformular und über eine gemischte Präsenz 50:50 verhandeln.
e) Die Entscheidungsverantwortlichen wären mit umfassenden Informationen zu versorgen.
f) Der Bundeskanzler möge den Repräsentanten der Fraktionen im Bundestag die in den Verhandlungen erreichten Verbesserungen erläutern.
g) Das Kabinett müsste am 09.09.1964 mit den Passierscheinangelegenheiten befasst werden.
h) Als Kompensation für den Verzicht auf die Änderung der Unterschriftsformel solle Korber Passierscheine fordern, mit denen mehrere Besuche möglich seien.
i) Es wäre noch eine Reihe von Gesprächen mit Ostberlin erforderlich.[430]

3. Weitere Gespräche im Juli und August 1964

Im Gespräch am 22.07.1964 betonte Korber nochmals, dass der Senat an einem schnellen Abschluss der Gespräche interessiert sei, und zwar auf der Basis der Weihnachtsübereinkunft einschließlich gewisser notwendiger Verbesserungen. Als Verbesserungen nannte er die von Wendt am 29.04.1964 als äußerstes Entgegenkommen bezeichneten Verwandtenbesuche in vier Zeiträumen. Er fügte allerdings den von Wendt nicht genannten Satzteil: „innerhalb eines Besuchszeitraumes mehrere Besuche“ ein. Er wollte jedoch Einzelfragen erst erörtern, wenn über die strittigen Hauptpunkte entschieden worden sei. Dies sei

a) die Besetzung und Funktionsaufteilung in den Passierscheinstellen (mithin die Präsenzfrage),
b) die Unterschriftsformel und

[430] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 95/96.

c) die Bezeichnung auf Anträgen und Passierscheinen.

Punkt a) liege in beiderseitigem Interesse als stabilisierender Faktor.

Punkt b) Die Legitimation beider Verhandlungspartner sei inzwischen unbestritten, daher sei die alte Formel entbehrlich.

Punkt c) Die Nichteinigungsklausel müsse in irgendeiner Form in den Formularen zum Ausdruck kommen, z. B. als Strichbezeichnung: Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR, als völlig neutrale Überschrift oder durch Trennung des Antragsformulars und des Passierscheins auf einem Blatt durch Perforation, wobei auf dem Antragsformular die Bezeichnung „Hauptstadt der DDR“ entfallen würde.

Wendt bestätigte, dass über die Verwandtenbesuche prinzipiell Einigkeit bestehen würde, ebenso über die Härtefallregelung. Präsenz, Unterschriftsformel und Bezeichnungswünsche seien jedoch „zusätzlich aufgeworfene Hindernisse“. Die Unterschriftsformel hätte in den neuen Gesprächen zunächst keine Rolle gespielt sondern primär die Präsenzfrage. Nunmehr sei offensichtlich die Unterschriftsformel das Haupthindernis. Diese Formel sei nach mühsamen Verhandlungen 1963 gefunden worden und sei auch Vertragspraxis.[431]

Diese pauschale Zurückweisung Wendts war zum Teil Theaterdonner, weil Wendt es sich nicht verkneifen konnte, die Gegenseite auf ihre ständigen Zielrichtungswechsel hinzuweisen. In der Sache hatte Korber bei den Punkten a) und c) diskussionswürdige Kompromissvorschläge gemacht, auf deren Erörterung sich Wendt in den nachfolgenden Gesprächen einließ.[432] Bei Punkt a) ging es Korber ohnehin nur noch um die Durchsetzung der gemischten Präsenz, deren Akzeptanz Wendt schon vorher nicht ausgeschlossen hatte.

Im nächsten Gespräch (29.07.1964) machte Korber weiter Druck und sagte zum zeitlichen Ablauf der Gespräche, dass Ende August eine Entscheidung getroffen werden müsse, sonst gäbe es zu Weihnachten keine Besuche. Ostberlin sei dazu bereit, meinte Wendt, wenn die andere Seite auf Änderungen bei der Unterschriftsformel und den Bezeichnungen

[431] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 3 – 8.

[432] Zu den Bezeichnungen auf den Formularen sagte Wendt zunächst ablehnend, es handele sich hier um Papiere der DDR.

auf den Formularen verzichten würde. Korber lehnte das entschieden ab und bestand auf konkreten Verhandlungen über alle Hauptpunkte und Einzelfragen.[433]

Da Wendt weiterhin über die von Korber genannten Hauptpunkte nicht verhandeln wollte (Gespräch am 06.08.1964), bestand Korber auf der Erörterung von Verbesserungsvorschlägen seiner Seite in der Protokollanlage.[434] Dem von Wendt genannten Zusatz zum Protokollmantel „Dieses Protokoll hat eine Geltungsdauer von 12 Monaten. Drei Monate vor seinem Ablauf nehmen beide Seiten Verhandlungen über seine Verlängerung auf." stimmte Korber uneingeschränkt zu.

Über die Abfertigungsverfahren in der Protokollanlage konnte man sich noch nicht einigen, aber Wendt sagte eine Prüfung des von Korber vorgebrachten Drei-Phasen-Verfahrens zu. Zur Kritik Korbers an der Absicht Ostberlins, die Besuche auf einen Besuch je Besuchszeitraum zu begrenzen und eine besondere Erlaubnis für die Einreise mit dem Pkw einzuführen, sagte Wendt, dass man zu diesen Maßnahmen gezwungen sei, um eine Häufung von Besuchern an bestimmten Feiertagen zu vermeiden. Darüber wolle man noch weiter sprechen. Gegen den Vorschlag Korbers, die Passierscheinstelle für Härtefälle getrennt von den anderen Stellen zu errichten, hatte Wendt keine Einwände.[435]

Am 12.08.1964 besprach man zunächst Protokollanlage II und einigte sich darauf, die Besuchszeiträume für Oktober und Weihnachten/ Neujahr sowie die Dauer der Besuchszeiträume für Ostern/Pfingsten sofort und die Termine für Ostern/Pfingsten erst im Januar 1965 festzulegen. Gegen eine Öffnungsdauer der Passierscheinstellen von vier Wochen hatte Wendt keine Einwände. Eine Prüfung der Frage der Nachzügler und der Einrichtung des U-Bahnhofes Friedrichstraße als Übergangsstelle wurde von Wendt zugesagt. Die Frage der Zahl der Besuche pro Besuchszeitraum wurde zurückgestellt. Die Aufnahme von Besuchsmöglichkeiten in dringenden Familienangelegenheiten bei Geburten und Eheschließun-

[433] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 14 – 20.
[434] Korber hatte dazu einen Entwurf der Protokollanlage I vorgelegt und Neuerung gegenüber dem Entwurf Wendts vom 29.04.64 eingefügt.
1. Bei dringenden Familienangelegenheiten: Geburten und Eheschließungen auch wenn sie sich in Berlin (West) ereignen. 2. Familienzusammenführung: Unter Einschluss der Abkömmlinge an einem Wohnsitz. LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 25.
[435] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 25 – 31.

gen in Westberlin in die Protokollanlage verweigerte Wendt. Nur eine vage Kann-Möglichkeit wurde von ihm angedeutet. Auch bei dem Problem der Abkömmlinge bei der Familienzusammenführung wich Wendt aus, da nur über Besuche zur Beantragung der Zusammenführung verhandelt werde. Offen blieb das Problem der besonderen Genehmigung bei der Einreise mit dem Pkw. Im Vier-Augen-Gespräch versicherte Wendt, dass seine Seite beim Protokollmantel insbesondere bei der Unterschriftsformel nicht nachgeben werde.[436]

Am 19.08.1964 drohte Wendt wiederum damit, dass Ostberlin auf die Ausgangsposition vom 12.12.1963 zurückkehren könne, wenn der Senat die Verhandlungen weiterhin durch „immer neue Forderungen" erschweren würde. Die DDR wolle mit den Verhandlungen den Westberlinern „etwas geben". Darauf erinnerte Korber daran, dass bei diesem Tun den Berlinern jenseits des Brandenburger Tores im gleichen Maße etwas zugute komme. Bei der Erörterung des Protokollentwurfs gab es beim Protokollmantel keine Veränderung. Korbers Vorschlag, die Unterschriftsformel durch den Zusatz „mit Zustimmung der für Berlin zuständigen Stellen" wurde von Wendt abgelehnt. Seine Seite habe nicht die Absicht, explizit bzw. implizit die Abstimmung des Senats sowohl mit den Westalliierten als auch mit der Bundesregierung hinzunehmen. Die Diskussion über die Bezeichnung auf den Antragsformularen blieb ergebnislos.[437] In der Protokollanlage wurde von Wendt nur der U-Bahnhof Friedrichstraße als Übergangsstelle für U-Bahnbenutzer akzeptiert.

Im Gespräch am 26.08.1964 stieß Korber mit den Hauptpunkten bei Wendt immer noch auf strikte Ablehnung, obwohl Korber zu dem Punkt der gemischten Präsenz einen Vorschlag für eine detaillierte Aufschlüsselung der Arbeitsabläufe vorlegte (Anlage 1). Zu der Ablehnung des Kompromissvorschlags bei der Unterschriftsformel vom 19.08.1964 relativierte Wendt seine Ablehnung, dass Ostberlin es allenfalls hinnehmen würde, wenn die drei westlichen Alliierten einzeln genannt würden.[438] Zur

[436] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 40 – 50.
[437] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 63 – 68.
[438] Offenbar hatte Ostberlin inzwischen Kenntnis davon, dass die Alliierten an dieser Zusatzformel Anstoß genommen hatten, und versuchte mit dieser Nennung der „zuständigen Stellen" den Senat und die Bundesregierung „vorzuführen". LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 84.

Bekräftigung seiner Ausführungen legte Wendt einen neuen Entwurf für den Protokollmantel vor (Anlage 2).

Bei der Protokollanlage, die Korber in einem verbesserten Entwurf vorlegte, hatte der Senat bei zwei Positionen eingelenkt und sich Ostberliner Vorstellungen angenähert. Unter I. 1. b) Passierscheinstelle für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten sowie für Ehegatten-Besuche zum Zwecke der Familienzusammenführung war eingefügt: Berlin 31, Hohenzollerndamm 196; und unter IV. 3. der Anlage hieß es nun: Zur Vermeidung von Spitzenbelastungen im Besucherverkehr an Wochenenden und an Feiertagen kann die Genehmigung zur Einreise mit Kfz an diesen Tagen erforderlichenfalls versagt werden.[439]

Anlage 1

<u>Aufzeichnung des Arbeitsablaufs in den Passierscheinstellen</u>

I. Verfahren bei Antragstellung

1. Bereitstellung von Fahrzeugen und Begleitpersonal für den Transport der Antragsformulare von der Sektorengrenze zu den Passierscheinstellen *West*
2. Transport der Antragsformulare zu den Passierscheinstellen *Ost*
3. Verteilung der Antragsformulare auf die jeweiligen PS-Stellen *Ost*
4. Vorbereiten der Räumlichkeiten für Abfertigungsverfahren *West*
5. Ausgabe der Antragsformulare an die mit der Verteilung beauftragten Bediensteten von Berlin (West) *Ost*
6. Einlass des Publikums in die Passierscheinstellen *West*
7. Belehren des Publikums über Gang des Verfahrens und Ausgabe eines entsprechenden Merkblatts *West*
8. Ausgabe der Antragsformulare und der Waren- und Zahlungsmittelerklärung *West*
9. Unterstützung der Antragsteller bei der Ausfüllung der Formulare *West*
10. Erteilung von Auskünften durch hierfür bestimmte Auskunftsbeamte über Zweifelsfragen, die bei der Ausfüllung entstehen *West*
11. Beantwortung von Rückfragen seitens der Auskunftsbeamten in Zweifelsfällen *Ost*
12. Entgegennahme der ausgefüllten Anträge von den Antragstellern *West*
13. Überprüfung der gestellten Anträge auf ordnungsgemäße Ausfüllung anhand der vorgelegten Personalpapiere, Vollmachten und Bescheinigungen *West*
14. Entgegennahme der abgegebenen Anträge von den einzelnen Beamten *Ost*
15. Ausgabe von Kontrollmarken mit aufgedrucktem

[439] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 105.

Ausgabetag für die Passierscheine an die Antragsteller	*Ost*
16. Aufbereitung der eingesammelten Anträge (z. B. alphabetisch)	*Ost*
17. Bereitstellung von Fahrzeugen und Begleitpersonal für den Transport der Anträge bis zur Sektorengrenze	*West*
18. Abtransport der Anträge nach Berlin (Ost)	*Ost*

II. Verfahren bei Ausgabe der Passierscheine

1. Bereitstellung von Fahrzeugen und Begleitpersonal für den Transport der Passierscheine von der Sektorengrenze bis zu den Passierscheinstellen	*West*
2. Transport der Passierscheine zu den Passierscheinstellen	*Ost*
3. Verteilung der Passierscheine auf die jeweiligen Passierscheinstellen	*Ost*
4. Aufbereitung der Passierscheine nach bestimmten Gesichtspunkten (z. B. alphabetisch)	*Ost*
5. Entsprechende Verteilung der Passierscheine an die einzelnen mit der Ausgabe beauftragten Bediensteten	*Ost*
6. Einlass des Publikums und Belehrung über Gang des Verfahrens	*West*
7. Vorprüfung der Kontrollabschnitte durch Auskunftsbeamte daraufhin ob richtiger Termin eingehalten	*West*
8. Vorprüfung der Personalpapiere, Vollmachten und Kontrollabschnitte am Ausgabeschalter	*West*
9. Vergleich der Personalpapiere mit den Angaben in den auszugebenden Passierscheinen	*Ost*
10. Ausgabe der Passierscheine an die Berechtigten	*Ost*

[440]

Anlage 2
Von Wendt im Gespräch am 26.08.1964 übergebener Protokollentwurf: Protokoll

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dez. 1963 sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 10. Jan. 1964 bis ... August 1964 zu ... Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen an Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zusammengekommen.

Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.

In den Besprechungen, die abwechselnd in Berlin (West) und in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR stattfanden, wurde in Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dez. 1963 die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.

Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.

Das Protokoll hat eine Gültigkeitsdauer von 12 Monaten. Drei Monate vor Ablauf der Gültigkeit des Protokolls nehmen beide Seiten Verhandlungen über seine Verlängerung auf.

[440] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 102 – 104.

Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... August 1964

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
Erich Wendt	Horst Korber
Staatssekretär	Senatsrat [441]

VII. Die abschließenden Gespräche im September und der „ehrenvolle Rückzug“ der Regierung bis zur Unterzeichnung der Vereinbarung

1. Die Gespräche im September

Da man in der Staatssekretärsbesprechung Ende August übereingekommen war, baldmöglichst den Abschluss einer Vereinbarung zu erreichen, wurde eine kürzere Folge der Gespräche für notwendig angesehen, um eine Entscheidung über die noch ungelösten Streitpunkte voranzubringen. So waren bis zum 23.09.1964 noch zehn Besprechungen erforderlich, von denen sechs als Verhandlungen mit Mitarbeitern und vier als direkte Treffen Korber/Wendt geführt wurden. Weil die Regierung weiterhin auf nicht durchsetzbaren Positionen verharrte und überdies mit wechselnden Zielrichtungen taktierte, wurde es für Korber immer schwieriger, sich in den Verhandlungen nicht in eine ausweglose Position zu manövrieren oder gar den Abbruch der Gespräche zu riskieren. Schließlich musste Brandt eingreifen und Erhard – wie schon 1963 – in persönlichen Appellen dazu drängen, seine zögerlichen Einwände hintan zu stellen und einer Vereinbarung zuzustimmen.

Im Gespräch am 02.09.1964 überreichte Wendt einen neuen Protokollentwurf. Der Protokollmantel war mit dem Entwurf vom 26.08.1964 identisch. In der Protokollanlage war unter V.[442] die gemischte Präsenz

[441] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S, 196,

[442] V. 1. In den Passierscheinstellen werden bis zu 300 Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR und bis zu 300 Angehörige des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, tätig sein.

sowohl bei den Passierscheinstellen für Verwandtenbesuche als auch bei der Härtefallstelle im Detail geregelt und der Ort für die Härtefallstelle nach dem Vorschlag Korbers (Verwaltungsbezirk Wilmersdorf, Hohenzollerndamm 196) eingetragen.

Zu dem Protokollentwurf und insbesondere der gewünschten Präsenz sagte Wendt, dass dieses Entgegenkommen seiner Seite in direktem Zusammenhang mit der Unterschriftsformel gesehen werden müsse. Nur wenn der Senat zu diesem Punkt seinen Änderungsvorschlag zurückziehe, würde dieser Protokollvorschlag gelten.[443]

Bei der Besprechung am 03.09.1964 überreichte Wendt neue Vorschläge zu den noch offenen Streitfragen, die er als äußerstes Entgegenkommen seiner Seite bezeichnete.

a) Im Besuchszeitraum Weihnachten /Neujahr 1964/65 sei ein zweiter Besuchstag an einem Werktag – außer Samstag – möglich.
b) Die Bediensteten des Senats können (vor Abgabe der ausgefüllten Anträge an die PAng) die Passierscheinanträge einsehen und prüfen, ob die Angaben vollständig und richtig sind und ob der Antragsteller zum Kreis der Berechtigten gehört.
c) Außerhalb der Verhandlung (Antragsformular sei nicht Verhandlungsgegenstand): Die Regierung der DDR erklärt sich bereit, in den Wortlaut des Antragsformulars den Zusatz „gemäß Protokoll vom ...“ aufzunehmen. Vorbedingung für dieses Entgegenkommen der DDR sei die Übernahme der Unterschriftsformel in der unveränderten Form vom 17.12.1963 und die Vorlage einer Weisung des Senats an Korber ebenfalls in der unveränderten Form.[444]

---

2. In der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten werden Angestellte der Bezirksdirektion für Post und Fernmeldewesen/der Deutschen Post der DDR in der notwendigen Zahl, zumindest aber drei, und in der gleichen Zahl Angehörige des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, tätig sein.
3. Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, obliegt es: ... Hier wurden die Tätigkeiten aufgeführt, die in den von Korber in der Besprechung am 26.08.1964 vorgelegten “Aufzeichnungen des Arbeitsablaufs in den Passierscheinstellen“ enthalten waren.

[443] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 121 – 124.
[444] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 130/131.

Bei der Einzelberatung des Protokolls wurden folgende geringfügige Änderungen nach Korbers Vorschlag von Wendt akzeptiert und in den Text aufgenommen:

Im Protokollmantel:

Abs. 3 Streichen der Besprechungsorte

Abs. 4 statt gemeinsame, die Orts- ,

Abs. 5 Besprechungen statt Verhandlungen

In der Protokollanlage:

Verlängerung der Besuchszeit zu Weihnachten bis 3. Jan. 1965

In Bezug auf die Härtefälle machte Reuther Angaben über die von Ostberlin angesetzte Karenzzeit nach dringenden familiären Ereignissen:

Geburten: bis 3 Monate danach

Sterbefälle: am Todes- bzw. Begräbnistag – Ausnahmen denkbar

Lebensgefährliche Erkrankungen: unmittelbar nach Eingang der Benachrichtigung

Eheschließungen: Tag der Eheschließung falls in Ostberlin, sonst angemessene Frist.

Korber legte einen weiteren Vorschlag zur Frage der gemischten Präsenz vor, der nun als Vorverfahren bezeichnet war und in dem in weiteren Positionen Einigung erzielt werden konnte.[445]

Am 04.09.1964 wurde in Bezug auf das Protokoll Einvernehmen in allen Punkten mit Ausnahme der Unterschriftsformel und der Bezeichnung auf den Antragsformularen festgestellt. Korber hatte den von Wendt vorgeschlagenen Zusatz als nicht ausreichend bezeichnet und den Wegfall der Worte „Hauptstadt der DDR“ gefordert. Nach Wendts Zurückweisung brachte Korber erneut die Unterschriftsformel in die Diskussion.[446]

Am folgenden Tag sagte Wendt, dass seine Regierung nicht bereit sei, auf die Bezeichnung „Hauptstadt der DDR“ zu verzichten. Außerdem gebe die Aufteilung des Formblatts deutlich zu erkennen, dass der Antragsteller die Bezeichnung damit nicht anerkennen würde. Zum Schluss versuchte Wendt, Korber ein Schreiben Abuschs an Brandt auszuhändigen. Korber verweigerte die Annahme, was Wendt als Affront

[445] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 130 – 133.
[446] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 171/172.

bezeichnete.[447] In diesem Brief, der dann im Rathaus Schöneberg abgegeben wurde, schrieb Abusch, dass die Forderung Korbers auf Änderung der Bezeichnung auf dem Antragsformular unzumutbar sei, da das Formular nicht Gegenstand der Verhandlungen sei. Dieses Ansinnen werde von der Regierung der DDR entschieden zurückgewiesen. In einem dem Brief beigefügten Protokollentwurf wurde als Tag der Unterzeichnung der 07.09.1964 vorgeschlagen.[448]

Auf diesen Brief antwortete Korber mit einer Ostberlin übermittelten Erklärung, in der er das Junktim zwischen der Bezeichnung auf dem Antragsformular und der Unterschriftsformel betonte und dies als noch nicht gelöst bezeichnete.[449]

Das Vier-Augen-Gespräch am 07.09.1964 brachte kein Ergebnis. Korber beharrte auf dem Junktim und Wendt auf der Unveränderbarkeit der Unterschriftsformel.[450]

In einer Sondersitzung am 08.09.1964 beschloss der Senat, die Vereinbarung auch ohne die von der Bundesregierung erwünschte Änderung auf dem Antragsformblatt unterzeichnen zu lassen. Allerdings müsse dazu das Einvernehmen mit der Regierung hergestellt werden.

In der Sitzung im Bundeskanzleramt am gleichen Tag leistete aber vor allem Dr. Westrick starken Widerstand gegen eine Unterzeichnung ohne die Änderung auf dem Antragsformular (Wegfall der Bezeichnung: Hauptstadt der DDR). Zur Begründung sagte er, dass man nur in der augenblicklichen Situation eine Änderung durchsetzen könne. Später sei dies nicht mehr möglich. Schließlich wurde beschlossen, dass man dem Kabinett auf seiner Sitzung am folgenden Tag die Entscheidung überlassen wollte.[451]

Am 09.09.1964 wandte sich Willy Brandt in einem Fernschreiben an Bundeskanzler Erhard, in dem er in Ergänzung zu den Ausführungen, die Schütz am Vortag im Staatssekretärsausschuss gemacht hatte, feststellte, dass das bisherige Ergebnis der Verhandlungen weder ideal noch befriedigend und mehr im Augenblick auch nicht erreichbar sei. Zu den

[447] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 186/187.
[448] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 150 – 165.
[449] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 170/171.
[450] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 195 – 197.
[451] LAB B Rep 002 Nr. 11755, S. 200 – 205.

Hauptpunkten, auf deren Erfüllung die Regierung immer noch bestand, meinte er, dass immerhin Verbesserungen erreicht wurden. Der Versuch der Ergänzung bei der Unterschrift sei auch deshalb gescheitert, weil die Alliierten dagegen Einspruch erhoben hätten. Die Situation würde sich aber wesentlich verbessern, wenn die Bundesregierung und die Alliierten ihr Einverständnis zur neuen Übereinkunft erklären würden, bevor der Senatsunterhändler mit der Unterzeichnung beauftragt werde. In der Frage des Antragsformulars wurde eine Ergänzung durchgesetzt, die zwar hinter den Erwartungen zurückbliebe, aber die Aufgabe des Senats würde bei künftigen Gesprächen nicht einfacher, wenn eine Übereinkunft an dieser Frage scheitern sollte. Eine positive Entscheidung könne jedoch mit dem zu wahrenden Rechtsstand und der Verantwortung gegenüber den Menschen, die darauf hofften, vereinbart werden.[452]

Aber die Regierung war immer noch nicht zu einem Einlenken bereit. In den Weisungen, die Korber für das Gespräch am 14.09.1964 erhielt, sollte er folgende Änderungsvorschläge präsentieren:

1. Das Antragsformblatt erhält folgende Bezeichnung „Antrag auf einen Passierschein für Einwohner Westberlins gemäß Protokoll vom ..."
2. Die Dauer der Vereinbarung wird auf zwei Jahre festgesetzt.
3. Unterschriftsformel „Auf Weisung der von ihnen vertretenen zuständigen Behörden"

Zu diesem Auftrag äußerte sich Korber in einem Schreiben an Brandt: Man habe Ostberlin ein Junktim angeboten und dies auch deutlich gemacht. Darauf sei die andere Seite im Prinzip auch eingegangen:

Hinnahme der Unterschriftsformel vom 17.12.1963 gegen

1. einen zweiten Besuchstag zu Weihnachten/Neujahr 1964/65
2. befriedigende Regelung der gemischten Präsenz
3. befriedigende Beschriftung des Antragsformulars

Die Punkte 1 und 2 seien bereits günstig geregelt, bei Punkt 3 sei ein letzter Versuch gerechtfertigt, um eine Lösung zu erreichen. Diese Chance würde vereitelt, wenn man erneut versuchen wollte, eine Änderung der Unterschriftsformel zu erreichen. Korber hielte dies für taktisch verfehlt. Außerdem würde durch das nachträgliche Abweichen von dem

[452] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 8.

Junktim die Glaubwürdigkeit der eigenen Seite erschüttert. Die Bundesregierung ging jedoch von dem Auftrag nicht ab. Lediglich bei Punkt 3 wurde das Wort „zuständige“ herausgenommen, weil nur auf diese Weise die Bedenken der Alliierten gegen die Fassung der Unterschriftsformel zurückzustellen waren.[453]

Beim Vier-Augen-Gespräch am 14.09.1964 trug Korber zunächst einen Protest gegen einen Zwischenfall an der Sektorengrenze in Kreuzberg vor, wobei Wendt vergeblich versuchte, ihn mit der Bemerkung zu unterbrechen, dass dies nicht hierher gehöre und nur die erfolgreiche Beendigung der Gespräche stören würde (Anlage 1).

Anlage 1 Vermerk

In den Morgenstunden des gestrigen Tages hat sich an der Kreuzberger Sektorengrenze, in der Stallschreiber-Straße, bei der Flucht eines 21jährigen Ost-Berliner Einwohners ein ernster Zwischenfall ergeben. Dabei ist von bewaffneten Bediensteten das Feuer eröffnet worden. Eine große Zahl von Geschossen ist nachweisbar auf dem Gebiet West-Berlins eingeschlagen und hat Leben und Eigentum von Einwohnern West-Berlins gefährdet.

Gegen dieses unverantwortliche Verhalten muß schärfstens Verwahrung eingelegt werden. Ein derartiger Befehl zum Schießen ist geeignet, die Situation in Berlin zu verschärfen und gefährliche Situationen heraufzubeschwören, für die die volle Verantwortung bei denen liegt, die derartige Befehle geben.

Bei dieser Gelegenheit ist darauf aufmerksam zu machen, daß die Westberliner Polizei sich korrekt - entsprechend ihrer Weisung – verhalten und damit eine Ausweitung des Zwischenfalls verhindert hat.

Zu der Tatsache, daß auf einen Menschen geschossen wurde, der sich lediglich von einem Teil der Stadt in einen anderen begeben wollte, ist die Meinung des Senats bekannt: Sie ist bei einem ähnlichen Zwischenfall im Dezember 1963 zum Ausdruck gebracht worden. Diese Haltung gilt unverändert.

Berlin, den 14.9.1964[454]

Dann erörterte Korber weisungsgemäß die Punkte 1 – 3 seines Auftrags.[455] Wendt äußerte sich nicht sondern machte nur Notizen. Korber vermerkte im Protokoll ausdrücklich, dass das Gespräch in kühler Atmosphäre stattfand. Ein neuer Termin wurde nicht vereinbart. Wendt sagte nur zu, einen neuen Termin fernschriftlich zu übermitteln.[456]

[453] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 32 – 34.
[454] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 39.
[455] Zur Beschriftung des Antragsformblatts nannte er alternativ: 1. Antrag auf einen Passierschein gemäß Protokoll vom ... 2. Antrag auf einen Passierschein für Einwohner Westberlins gemäß I. Ziff. 1 des Protokolls vom ... LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 204.
[456] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 36 – 38.

Der Protokollvermerk, der wie bei allen Vier-Augen-Gesprächen von Korber selbst stammte, ließ die Befürchtungen Korbers deutlich werden, die er bereits gegenüber seinem Dienstherrn Brandt geäußert hatte, dass der Schlingerkurs der Regierung auch auf seine Position als Verhandlungsführer durchschlagen könnte. Jedenfalls rechnete er wohl nicht mit einem Erfolg bei diesen in letzter Minute von der Regierung vorgebrachten Änderungswünschen. Wie von Korber erwartet, wurden die Positionen 2 und 3 von Wendt endgültig zurückgewiesen. Man lehne es ab, fünf Minuten vor Unterzeichnung der Vereinbarung, auf die man sich bereits am 04.09. geeinigt habe, nochmals diese Fragen zu diskutieren. Zu den Antragsformularen sagte er, dass diese bereits ohne den Zusatz gedruckt seien. Seine Seite sei jedoch bereit, zusätzlich einen Ergänzungsdruck zu machen. Dies sei das letzte Wort.[457]

Im vorletzten Gespräch, um das Korber gebeten hatte (18.09.1964), teilte er Wendt mit, dass in dieser Woche noch keine Entscheidung in der Frage der Unterzeichnung fallen werde und die Passierscheinstellen ihre Tätigkeit nicht wie vorgesehen bereits am 21.09.1964 aufnehmen könnten. Man vereinbarte, über das Gespräch keine Verlautbarungen herauszugeben. Korber verlas zur Klarstellung drei Erklärungen (Anlage 1 – 3), zu denen sich Wendt zustimmend äußerte und zusicherte, bei der Schlussredaktion des Protokolls das Antragsformular vorzulegen. Außerdem machte er nochmals deutlich, dass weitere Verhandlungen nutzlos seien, da seine Seite bis an die äußerste Grenze gegangen sei. Dieses Ergebnis könne auch nicht durch Vermengung mit anderen Fragen abgeändert werden. „Solche Versuche seien von vornherein aussichtslos gewesen und würden es auch in Zukunft sein." Zudem könne man nicht unbegrenzt zuwarten. Korber sicherte Wendt daraufhin Informationen über den Fortgang auf westlicher Seite zu.[458]

Anlage 1 Erklärung

Ich darf auf Grund der Ausführungen, die Sie in der Besprechung vom 16. Sept. 1964 über die Frage der Gültigkeitsdauer gemacht haben, folgendes feststellen: Beide Seiten sind sich darüber einig, daß die Übereinkunft verlängert wird, wenn eine der beiden Seiten diesen Wunsch äußert und daß die vorgesehenen Besprechungen über die Verlängerung sich auf die Festlegung der Daten für die

[457] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 212.
[458] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 46 a – 47.

Besuchszeiträume und die Öffnungszeiträume der Passierscheinstellen beschränken.[459]

Anlage 2 Erklärung

Auf Grund unseres Gesprächs am 16. September 1964 über die Form der Antragsformulare darf ich folgendes erklären:
Meine Seite hat davon Kenntnis genommen, daß in Ihren Antragsformularen durch einen Zusatz „gemäß Protokoll vom ...“ auf das Protokoll der neuen Passierscheinübereinkunft Bezug genommen wird. Der Senat weist darauf hin, daß seine Bediensteten in den Passierscheinstellen keine anderen Antragsformulare ausgeben werden als solche, die dem mir vor Unterzeichnung des Protokolls zur Kenntnisnahme vorgelegten Formular entsprechen.[460]

Anlage 3 Erklärung

Ich nehme Bezug auf meine Ausführungen in der Besprechung am 4. September 1964 über die Herausgabe eines Merkblattes und darf hierzu folgendes erklären:
Der Senat wird in den Passierscheinstellen ein Merkblatt verteilen, in dem die erforderlichen technischen Hinweise gegeben werden und außerdem darauf aufmerksam gemacht wird, daß die Übereinkunft unbeschadet der nicht übereinstimmenden politischen und rechtlichen Standpunkte geschlossen wurde und daß über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen keine Einigung erzielt werden konnte.[461]

2. Aktivitäten auf westlicher Seite vor dem Abschluss der Übereinkunft

In einem Brief vom 18.09.1964 an Bundeskanzler Erhard nahm Brandt abschließend zu den Gesprächen und ihrem Ergebnis Stellung.

Korber habe weisungsgemäß bei den drei Punkten der Regierung vom 11.09.1964 auf Verbesserungen verhandelt mit erwartungsgemäß nicht voll befriedigendem Ergebnis. Da Änderungen bei der Unterschriftsformel nicht durchsetzbar waren, schlug Brandt vor, dass von der Regierung geltend gemachten rechtlich-politischen Bedenken dadurch Rechnung getragen werden könnte, dass vor der Unterzeichnung des Protokolls Bundesregierung und die Alliierte Kommandantur ihr Einverständnis dazu förmlich erklären. Derartige Erklärungen würden auch im Ausland zutreffend bewertet werden.[462] Wegen der nicht durchsetzbaren Geltungs-

[459] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 48.
[460] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 49.
[461] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 50.
[462] Damit wies Brandt der Regierung einen Weg, auf dem sie aus der selbst verschuldeten Sackgasse herausfinden konnte ohne Gesichtsverlust vor der Öffentlichkeit. Dieser Vorschlag Brandts wurde dann im

dauer von zwei Jahren verwies er auf die Bereitschaft Ostberlins zu einer Verlängerung. Auch in der Frage der Beschriftung des Antragsformulars sei eine Lösung ausgehandelt.[463]

In der Staatssekretärsbesprechung am 21.09.1964 wurde an Hand des Briefes von Brandt an den Bundeskanzler das Ergebnis der Bemühungen um die Durchsetzung der für die Gespräche am 11.09.1964 vorgegebenen drei Punkte der Regierung erörtert. Staatssekretär Carstens meinte noch immer skeptisch, dass die von Korber im Gespräch am 18.09.1964 abgegebene Erklärung zur Gültigkeitsdauer bedeuten könne a) dass nur einmal verlängert werde bzw. b) auf unbegrenzte Zeit - jedes Mal dann, wenn und so oft eine Seite es wünsche. Variante b) sei gefährlich, er gehe davon aus, dass man sich an a) halten werde. Für die anderen Punkte sei wohl kein günstigeres Ergebnis zu erwarten gewesen. Es ginge nun darum, die aus der Übereinkunft erwachsenden Gefahren so gering wie möglich zu halten.

Die von Schütz erläuterten Vorstellungen des Senats für den Abschluss der Übereinkunft sahen vor, dass a) die Bundesregierung eine öffentliche Erklärung abgab und dass b) der Bundeskanzler – möglichst als Antwort auf den Brief von Brandt – in einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister die Zustimmung zu der Übereinkunft erklären sollte. Dieser Brief solle politische Wirkung nach außen zeigen und sei weniger als Ermächtigung für den Senat gedacht. Außerdem bereite die Alliierte Kommandantur einen BK/L vor, den sie dem Senat vor der Unterzeichnung der Übereinkunft zuleiten werde.

Die Staatssekretäre stimmten den Senatsvorschlägen zu und erörterten den technischen Ablauf dieser Präsentation. Dabei wurde der bereits vorliegende Entwurf der Erklärung der Bundesregierung nach Kritik von Senator Schütz zur Abstimmung mit den Referenten zurückgegeben.[464] Nach weiteren Abstimmungen am 22.09.1964 hatte die Erklärung der Regierung schließlich ihre Endfassung erhalten. Sie war gegenüber den beiden Entwürfen bedeutend gekürzt und protokollartig zusam-

---

Staatssekretärsausschuss mit Hilfe von Bundessenator Schütz umgesetzt und mit der Regierung und den Alliierten abgestimmt.

[463] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 51 – 53.

[464] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 64 – 69.

mengefasst. Weite Passagen, die sich auf die Deutschlandpolitik der Bundesregierung und ihr Verhältnis zur DDR bezogen, waren weggelassen (Anlage 1). Das Schreiben des Bundeskanzlers an den Regierenden Bürgermeister (Anlage 2) trug das gleiche Datum wie die Erklärung. Die Erklärung der Alliierten Stadtkommandanten (Anlage 3) folgte am 24.09. 1964.

Anlage 1 Erklärung der Bundesregierung

Die Bundesregierung, als die einzig frei gewählte, rechtmäßige Regierung des deutschen Volkes, stellt aus Anlaß der Unterzeichnung einer neuen Passierscheinübereinkunft folgendes fest:

1. Die Bedeutung der Regelung liegt auf menschlichem Gebiet. Sie ermöglicht hunderttausenden unserer Mitbürger, sich wieder zu sehen.
2. Gegenüber der Vereinbarung vom 17. Dezember 1963 sind durch geduldige und bis zum Schluß zäh geführte Besprechungen eine Reihe wichtiger Verbesserungen erzielt worden, die eine Mißdeutung ausschließen.
3. Das nicht demokratisch legitimierte Regime der sowjetischen Besatzungszone ist kein Subjekt des Völkerrechts. Deshalb ist die Frage, wie es sich selbst bezeichnet, ohne Bedeutung.
4. Der Status der deutschen Hauptstadt Berlin wird durch die Übereinkunft weder berührt noch verändert. Dies gilt auch für die engen Bindungen des Landes Berlin an den Bund.
5. Bei der Erteilung der Zustimmung zu der Unterzeichnung der Übereinkunft hat die Bundesregierung aus ihrer Verpflichtung gegenüber allen Deutschen gehandelt. Ziel ihrer Politik bleibt die Wiedervereinigung durch Selbstbestimmung und auf dem Wege dahin die Wiederherstellung der vollen Freizügigkeit innerhalb Deutschlands.[465]

Anlage 2 Schreiben des Bundeskanzlers an den
Regierenden Bürgermeister von Berlin
Herrn Willy Brandt
2 Berlin 62
John-F.-Kennedy-Platz

Sehr geehrter Herr Regierender Bürgermeister!

Auf Ihren Brief vom 18. September 1964 teile ich Ihnen mit, daß die Bundesregierung mit der Unterzeichnung der technischen Vereinbarung über Verwandtenbesuche von Einwohnern von Berlin (West) in Ostberlin in der vorliegenden Form einverstanden ist.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Unterschrift
(Ludwig Erhard)[466]

Anlage 3 Erklärung der Alliierten Kommandanten

The three allied commandants have taken note of the arrangements which will be put into effect this month with the object of allowing specified categories of residents of the three western sectors of Berlin to enter the soviet sector an

[465] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 76.
[466] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 80.

certain occasions and under certain circumstances. These arrangements in no way affect the status of Berlin.
The allied commandants welcome the opportunity which will be afforded to residents of the western sectors to visit their relatives in the soviet sector, since this will at least partially mitigate the painful consequences of the arbitrary unilateral restrictions imposed on the free circulation of berlins in violation of existing agreements.[467]

In der 96. (Ordentlichen) Sitzung des Senats am 22.09.1964 gab der Regierende Bürgermeister dem Senat einen eingehenden Bericht über das Ergebnis der seit der letzten Sitzung am 16.09.1964 geführten Passierscheingespräche. Anschließend informierte Senator Schütz das Gremium über die Ergebnisse der Sitzung des Staatssekretärsausschusses vom 21.09.1964.

Am 23.09.1964 unterrichtete der RBm den Rat der Bürgermeister auf dessen 19. Sitzung über das Ergebnis der Beratungen des Bundeskabinetts zur Passierscheinfrage und über die Zustimmung der Regierung zur Unterzeichnung der Übereinkunft. Wegen der technischen Vorbereitungen zur Durchführung der Vereinbarung teilte er mit, dass darüber bereits Besprechungen mit den Vertretern der Bezirke und dem Senator für Sicherheit und Ordnung geführt worden seien.[468]

Auf Grund dieser Informationen beschloss der Senat in seiner 97. (Außerordentlichen) Sitzung am 23.09.1964 u. a. folgendes:

I. Der Senat nimmt Kenntnis vom Stand der Passierscheingespräche und

1. vom Schreiben der Bundesregierung vom 23.09.1964
2. von dem BK/L (64)24 vom 24.09.1964 (Anlage 1)
3. von der BK/O (64)5 vom 24.09.1964 (Anlage 2)

Anlage 1 BK/L (64)24 24. Sept. 1964
Betrifft: Sektorenübergang
An den Herrn Regierenden Bürgermeister von Berlin

Herr Regierender Bürgermeister!
Die Alliierte Kommandantura hat von den Maßnahmen Kenntnis genommen, die zur teilweisen Wiederherstellung des ungehinderten Verkehrs innerhalb von Berlin zugunsten eines bestimmten Personenkreises von Einwohnern der Westsektoren ausgearbeitet wurden. Die Alliierte Kommandantura erhebt keine Einwände gegen diese Maßnahmen, die in keiner Weise den auf das bestehende Viermächte-Abkommen gestützten Status von Berlin berühren. Die Alliierte Kommandantura hat die beigefügte BK/O (64)24 erlassen, die als Ausnahme zu den Bestimmungen von BK/O (61)11 zum Ziel hat, die Durchführung der zur Frage stehenden Maßnahmen zu erlauben.

[467] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 108/109.
[468] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 77/78.

Anlage 2 BK/O (64)5 24. Sept. 1964
Betrifft: Sektorenübergang
An den Herrn Regierenden Bürgermeister von Berlin

Herr Regierender Bürgermeister!

1. Als Ausnahme von den Bestimmungen der BK/O (61)11 fallen die zur Anwendung kommenden Maßnahmen, nach denen bestimmten Personenkreisen von Einwohnern der drei westlichen Sektoren zu bestimmten Gelegenheiten erlaubt wird, sich in den sowjetischen Sektor der Stadt zu begeben, nicht unter das in dieser Anordnung enthaltene Verbot.
2. Sie werden gebeten, den Empfang dieser Anordnung unter Nummer- und Datumsangabe zu bestätigen.

Für die Alliierte Kommandantura Berlin
P. M. Muller
Vorsitzführender Sekretär[469]

II. Der Senat stellt fest, dass mit den unter I. aufgeführten Verlautbarungen die Zustimmung der Bundesregierung und der Alliierten Schutzmächte zur Unterzeichnung der Passierscheinübereinkunft erklärt worden ist.

III. Senatsrat Korber wird durch den Chef der Senatskanzlei die Weisung erhalten, die Passierscheinübereinkunft in der vorliegenden Form zu unterzeichnen.[470]

In einer Sitzung des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen berichtete Dr. Mende über die Entwicklung in der Passierscheinfrage, dass eine Veränderung der Unterschrift nicht erreicht worden sei, weil die Alliierten im April dagegen interveniert hatten. Sie wünschten keinen Zusatz, in dem zum Ausdruck kommen würde, dass Senatsrat Korber für die zuständigen Behörden unterzeichnet habe. Sie seien in Berlin die Summa potestas – die bestimmende Gewalt – und sie könnten sich nicht von einem Beauftragten des Senats verpflichten lassen, selbst wenn er im Einvernehmen mit der Bundesregierung handelte. Die Alliierten hielten diese vom AA vorgeschlagene Formulierung schlechthin für unzulässig.[471]

Außenminister Schröder erklärte in einer Kabinettsetzung, dass nach seinen Beobachtungen ein Missbrauch der Weihnachtsregelung faktisch nicht festzustellen war. Befürchtungen, dass die Weihnachtsregelung bei den neutralen Staaten hätte missinterpretiert werden können, hätten sich nicht bestätigt. Dies ergab sich aus einer achtmonatigen Beobach-

[469] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 85/86.
[470] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 84.
[471] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 110.

tung. In einem Beitrag wurde positiv bewertet, dass die Alliierte Kommandantur mit ihrem Protest gegen den Formulierungswunsch des AA „im Auftrag der zuständigen Behörden“ die primäre Verantwortung der Westalliierten als Schutzmächte herausgestellt habe.[472]

Diese Flucht nach vorn war zweifellos ein taktischer Rückzug des AA von seiner restriktiven Haltung in der Passierscheinfrage, wobei Schröder es sich nicht nehmen ließ, den Patzer seines Staatssekretärs mit der Formulierung durch eine Umdeutung auszubügeln.

3. Das letzte Gespräch vor der Unterzeichnung am 24.09.1964

In diesem Gespräch wurden zunächst die Antrags- und Besuchszeiträume abgestimmt und die Unterzeichnung auf den folgenden Tag festgelegt. Dann folgte die redaktionelle Überarbeitung des Protokolls mit Anlage, wobei noch kleinere Korrekturen vorgenommen und die nun gültigen Daten eingefügt wurden. Für die in der Protokollanlage vorgesehenen Beauftragten benannte Korber ORR Lippok und als dessen Vertreter ORR Grunst[473], Wendt nannte Werner Reuther aus dem Innenministerium der DDR. Die notwendigen Zusammenkünfte sollten wechselweise in Westberlin und in Ostberlin stattfinden. Der Ort der Zusammenkünfte war noch nicht festgelegt. Wendt legte wie zugesagt die Vordrucke der Antragsformulare für die einzelnen Besuchszeiträume und die Härtefälle zur Einsichtnahme vor. Er teilte mit, dass die Unterzeichnung des Protokolls am Donnerstag, den 24. September, um 14.00 Uhr in dem Besprechungsraum, in dem man gerade anwesend sei, stattfinden solle. Da er Kenntnis habe, dass Pressesprecher Bahr in Westberlin die Presse um 15.30 Uhr informieren wolle, werde man sich bemühen, die Unterzeichnung vorher zu beenden. Presse sei nicht zugelassen, auch Fotos seien nicht vorgesehen.[474] Nachdem Wendt eine „Erklärung über mitgeführte Zahlungsmittel und Waren für Bürger Westberlins“ verlesen hatte, bemerkte der das Protokoll führende Kunze, dass in der Erklärung Formulierungen enthalten

[472] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 112/113.
[473] Beides Beamte aus der Senatsverwaltung für Sicherheit und Ordnung.
[474] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 248 – 251.

waren, die auf einen Zwangsumtausch für Westberliner hinausliefen (Anlage 1).

Der von Kunze informierte Korber fragte darauf Wendt, ob der Umtausch ohne Rücktauschmöglichkeit für die Besucher Pflicht sei. Wendt bestätigte dies und erklärte, dass sich diese Maßnahme nicht ausdrücklich gegen Westberliner richte, denn in Kürze würde eine gleiche Regelung für Westdeutsche und Ausländer erfolgen. Seine Regierung müsse sich gegen Wechselstubenspekulanten schützen. Nachdem Korber erklärt hatte, dass diese Maßnahme den Charakter einer Passierscheingebühr habe und ein Festhalten daran die Unterzeichnung gefährden könne, versicherte Wendt nach Rücksprache mit Abusch erneut, dass die Regelung alle treffen und in nächster Zeit in Kraft gesetzt würde. Darauf verließ Korber die Sitzung und fuhr nach Westberlin, um Brandt Bericht zu erstatten. Nach seiner Rückkehr sagte er Wendt, dass die Unterzeichnung nur erfolgen werde, wenn Ostberlin von dem Zwangsumtausch absehen würde. Nach dieser Nachricht zog sich Wendt im Vier-Augen-Gespräch darauf zurück, dass seine Auskunft ein Irrtum gewesen sei. Nur freiwillig umgetauschte Beträge könnten nicht rückerstattet werden.[475]

Anlage 1
Erklärung über mitgeführte Zahlungsmittel und Waren für Bürger West-Berlins (Auszug)

Einreise
Absatz 1
Damit es unmittelbar nach Grenzübertritt möglich ist, notwendige kleinere Ausgaben für Verkehrsmittel, Erfrischungen usw. bestreiten zu können, wird ihnen bereits bei der Einreiseabfertigung ein Mindestbetrag von 3,-- DM West im Verhältnis 1 : 1 in Mark der Deutschen Notenbank umgetauscht.
Absatz 2
Für Besucher im Rentenalter und für Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres ist Umtausch eines Mindestbetrages nicht vorgesehen.
Absatz 3 letzter Satz
Die Einfuhr von Mark der Deutschen Notenbank ist nicht erlaubt.

Ausreise
Absatz 1
Nicht verbrauchte, durch Umtausch erworbene Mark der Deutschen Notenbank, die über den Mindestbetrag (3 Mark der Deutschen Notenbank) hinausgeht, kann wieder in die eingeführte Währung zurückgetauscht werden.[476]

[475] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 253 – 255.
[476] LAB B Rep 002 Nr. 11817, S. 260.

In der Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 05.11.1964 in Bonn berichtete Vizekanzler Dr. Mende, dass sich der Passierscheinverkehr reibungslos vollziehe. Ein Umtauschzwang bestehe nicht.[477]

Fünftes Kapitel

I. Vorbemerkungen

Die Besuchsaktionen nach der zweiten Vereinbarung waren die umfangreichsten in der gesamten Periode der Passierschein-Übereinkommen. Obwohl die Organisation bereits eingespielt war, erwiesen sich die Kontaktgespräche als notwendig, um immer wieder aufkommende noch nicht geklärte Probleme beim Besuchsverfahren zu lösen. Auf die Versuche Ostberlins, die Gespräche zunehmend zu politisieren, wurde von Seiten des Senats zunächst nicht reagiert. Bei den Gesprächen Korber/Wendt Anfang 1965 musste der Senat jedoch reagieren, um dem heftigen Drängen Wendts zu begegnen und Korber zu unterstützen.

II. Der bilanzierende Blick auf den Gesprächsverlauf und die Vereinbarung

1. Die zweite Passierscheinvereinbarung im Urteil der Presse

Die Westberliner Presse nahm durchweg eine realitätsbetonte Haltung ein. Die Verbesserungen im Abkommen fanden durchaus Anerkennung, aber man war sich einig, dass dies keine grundsätzliche Änderung in der kommunistischen Politik gegenüber Berlin und Deutschland bedeuten würde. Dass die Bundesregierung nun die politische Verantwortung für die Passierscheinpolitik des Senats übernommen habe, wurde als richtig angesehen, und zwar in dem Sinne, dass sie den bisherigen Alleingang

[477] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 145a.

des Senats abdecken und unterstützen würde. Daraus folgerte man, dass die Regierung den vom Senat eingeschlagenen Weg als politisch gangbar und mit wenig Risiko für ihre Deutschlandpolitik behaftet sähe. Insgesamt hatte man sich wohl mit dem Gedanken angefreundet, dass die Vorteile bei den menschlichen Erleichterungen in der Vereinbarung das politische Risiko überwogen, das überdies nun durch die Regierung und die Alliierten abgedeckt war. Damit war das politische Kalkül zweifellos aufgegangen, das Brandts Ratschlag an die Regierung in seinem Brief an Erhard vom 18.09.1964 zugrunde gelegen hatte.

Die ausländische Presse des Westens betonte vor allem die menschlichen Erleichterungen des Abkommens für die Berliner, ging aber mit der Bundesregierung und ihren weitergehenden politischen Ambitionen bei den Passierscheingesprächen hart ins Gericht. Das schließliche Einlenken Bonns führte man nicht auf politische Einsicht sondern auf den Druck des Koalitionspartners und auf die 1965 anstehenden Bundestagswahlen zurück.

Die Presse Ostberlins hob besonders die Kontinuität der Vereinbarungen hervor und qualifizierte sie als offizielle Abkommen zwischen der DDR und Westberlin. Man hielt sich aber weiterhin bedeckt und betonte Vernunft und Verständigung als Basis der Vereinbarungen.

Der *Tagesspiegel* leitete eine vorsichtige Kurskorrektur seiner bisher sehr kritischen Haltung zur Passierscheinpolitik des Senats ein, in der die Besorgnis vor negativen Folgen dieser Politik überwog. Im Leitkommentar wurden die Verbesserungen gegenüber der Vereinbarung von 1963 akribisch aufgelistet, aber im Gesamturteil hieß es knapp, dass die Verhältnisse ein wenig menschenwürdiger geworden seien. Ostberlin habe ein starkes Interesse an dem Abkommen. Es würde als Modell für weiterreichende Abkommen zwischen beiden deutschen Staaten und als Bestätigung der realen Existenz der DDR angesehen. Die Bundesregierung habe die volle Verantwortung übernommen. Von einem problematischen Alleingang Westberlins sei nicht mehr die Rede. Man könne die Bundesregierung aber auch auf dem Weg sehen, den der Senat im Dezember 1963 beschritten habe, weil sie darin keine Risiken mehr erkennen würde.

Dazu brachte das Blatt ergänzend Kommentare der ausländischen westlichen Presse:

Daily Telegraph - Das Abkommen sei ein Segen für die Westberliner, den sich Mitglieder anderer Wohlstandsgesellschaften, die von ihren Landsleuten nicht so grausam getrennt seien, kaum vorstellen könnten. Chruschtschow habe die Besuche wie ein Geschenk verteilt und dafür gesorgt, dass das Herzensbedürfnis des Westens nach einer Wiedervereinigung mit dem Osten wach gehalten werde.

Der *Figaro* - Bei allen Verbesserungen des Abkommens bleibe die Tatsache, dass die Anträge an die Behörden eines Staates gerichtet werden, dessen legale Existenz von der Bundesrepublik nicht anerkannt werde. Die Konzessionen der DDR würden damit erklärt, dass der Staatschef Ulbricht eine gewisse Liberalisierung seines Regimes nach dem Vorbild anderer Ostblockländer eingeführt habe.

Der *Combat* (links unabhängig) - Die Passierscheinaffäre sei ein gutes Beispiel für das Zögern und die Unentschlossenheit der Regierung Erhard. Pankow habe Hindernisse fortgeräumt, die von Bonn vorher noch als unüberwindbar hingestellt worden seien. Es sei offensichtlich, dass Erhard dem Druck seines schwierigen liberalen Koalitionspartners und dem Einfluss von Erwägungen zur Bundestagswahl 1965 nachgegeben habe.

Unter der Überschrift „Senat will Ost-Rentnern bei ihren Besuchen helfen“ meldete die Zeitung: Brandt kündigte vor dem Abgeordnetenhaus an, dass der Senat nach dem Beginn der Rentnerbesuche am 02.11.1964 alle sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Betreuungsmaßnahmen wieder aufleben lassen werde, die vor dem Bau der Mauer bestanden hätten. Man denke an Vergünstigungen bei den Verkehrsmitteln sowie beim Kino- und Theaterbesuch.[478]

Die *Neue Züricher Zeitung* widmete sich dem Thema der Zuständigkeit der Alliierten in Bezug auf die Passierscheinverhandlungen und meinte, dass diese, nachdem sie bisher die Verhandlungen und die damit verbundenen politischen Implikationen als rein deutsche Angelegenheit behandelt hätten, nun dazu übergegangen seien, ihre originären

[478] Der Tagesspiegel, 25.09.64.

Siegerrechte und ihre Verantwortung für Berlin in Anordnungen und Verlautbarungen wieder mehr in den Vordergrund zu rücken. Ursache sei die Sorge, dass durch das selbstständige politische Handeln der Berliner Regierung der Drei-Staaten-Theorie Argumente geliefert werden könnten. Parallel dazu wurde berichtet, dass sich Willy Brandt in einer Ansprache für eine Politik der kleinen Schritte zur Erleichterung des Lebens der Bevölkerung im geteilten Deutschland ausgesprochen habe. Dazu benötige der freie Teil Deutschlands eine allgemeine Konzeption darüber was erforderlich sei und man müsse dabei in Offenheit und Aufrichtigkeit vorgehen.[479]

Im *Telegraf* wurde unter der Überschrift „Eingequetscht" spöttisch gefragt, welches Ereignis von Ostberlin wohl als das Wichtigste gewertet werde. Das Passierscheinabkommen, die Nominierung Stophs zum Ministerpräsidenten oder die Ratifizierung des Freundschaftsvertrages mit der Sowjetunion. Es wurde vermutet, dass die Gleichzeitigkeit der Abkommensunterzeichnung und der Vertragsratifizierung die offensichtliche politische Bedeutungslosigkeit des Freundschaftsvertrages kaschieren solle. Daraus wurde geschlossen, dass zwar die eine oder andere menschliche Erleichterung denkbar sei, man aber auf eine grundsätzliche Änderung der kommunistischen Politik gegenüber Deutschland nicht hoffen könne.

Aus einer Pressekonferenz in Ostberlin wurde über Äußerungen Abuschs berichtet. Das Übereinkommen bedeute keine Bresche in der Mauer, sondern sei ein Schritt zur Anerkennung der Realitäten, die die Existenz der DDR einschlössen. Abusch warf der Bundesregierung vor, das Abkommen um Monate verzögert zu haben. Den Senat warnte er davor, die Durchführung des Abkommens durch „Provokationen", wie sie in jüngster Zeit in Westberlin geduldet, gefördert und organisiert worden seien, zu gefährden und die menschlichen Begegnungen politisch zu missbrauchen.[480]

Der Grundtenor der *Berliner Morgenpost* lautete, dass niemand „von Herzen froh" sei über die Passierscheinregelung. Man habe versucht, aus „einem Übel das Beste" zu machen. Es wurden alle Verbesserungen gegenüber der Vereinbarung von 1963 lobend erwähnt, aber, hieß es, die

[479] NZZ, 06.10.64; hier zitiert nach: LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 139.
[480] Telegraf, 25.09.64.

Mauer bleibe bestehen und der Schießbefehl sei nicht aufgehoben. Es sei klar, dass auf westlicher Seite die menschlichen Interessen höher bewertet würden als in Ostberlin. Positiv sei außerdem zu werten, dass der Senat keinen Alleingang unternommen, sondern die Unterschrift unter die Vereinbarung erst nach ausdrücklicher Billigung der Bundesregierung geleistet habe.

Freude und Skepsis in Ostberlin lautete das Ergebnis der Befragung von ca. 30 Ostberlinern durch Reporter der *Morgenpost*. Einerseits, hieß es, ändere das Abkommen nichts an der Mauer bzw. der Westen sollte eigentlich nicht mit Pankow verhandeln, andererseits, wer Verwandte im Westen hat, bejaht die Vereinbarung „ohne Einschränkung".[481]

Zur Durchführung der neuen Vereinbarung berichtete die *Morgenpost*, dass es neue Räume für die Passierscheinstellen in Sporthallen, Jugendfreizeitheimen und Berufslehrstätten geben würde. In Spandau sei es die Berufsschule in der Zitadelle. SFB und RIAS hätten Auskunftsbüros eingerichtet.[482]

Im *Neues Deutschland* bezeichnete Abusch die neue Vereinbarung als Erfolg der Vernunft und Verständigung. Das Abkommen entspräche in seinem politischen Wortlaut dem Übereinkommen vom 17.12.1963. Damit sei dokumentiert, dass es sich um ein offizielles Abkommen zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von Berlin (West) handeln würde. Aus der Erklärung Brandts zur Vereinbarung wurde auszugsweise berichtet. Brandt hätte erklärt, „dass die Nachricht von der Unterzeichnung eine gute Nachricht für viele Menschen in unserem Volk ist, in Ost und West". Zitiert wurde das *Algemeen Dagblatt*: Bonn habe mit dem Abkommen kaum einen politischen Erfolg verbuchen können. Im Gegenteil, die westdeutschen Forderungen seien nicht bewilligt worden. Für Bonn sei dies nicht schmeichelhaft. Die für Bonn faktisch unannehmbaren Worte Berlin/ Hauptstadt der DDR stünden weiterhin auf den Formularen. Erhard habe vor einer Lage kapituliert, gegen die wenig zu tun war.[483]

[481] Berliner Morgenpost, 25.09.64.
[482] Berliner Morgenpost, 25.09.64.
[483] Neues Deutschland, 25.09.64.

2. Bilanz der Gespräche zur zweiten Passierscheinvereinbarung

Das Protokoll vom 24.09.1964 war im Vergleich zum vorhergehenden und den nachfolgenden Vereinbarungen das weitest gehende Übereinkommen in dem hier behandelten Zeitraum.

Dies trifft im Wesentlichen jedoch nur auf die technisch-organisatorischen Regelungen zu. Hier hatte man in der Tat eine Reihe von Verbesserungen und Erweiterungen eingeführt, die zu Erleichterungen bei den Besuchen für die Berliner beitrugen. Die so genannte gemischte Präsenz bei der Besetzung der Passierscheinstellen und die Einrichtung der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten (Härtefallstelle) nahmen bei diesen Verbesserungen einen besonderen Stellenwert ein.

Die gemischte Präsenz bewirkte einerseits eine Optimierung des Antrags- und Ausgabeverfahrens und war außerdem für die westliche Seite ein politischer Zugewinn, weil dadurch die Präsenz der PAng (Ost) auf Westberliner Gebiet verringert wurde. Die Härtefallstelle kam einem dringenden Bedürfnis der Menschen nach, das sich nicht nur auf die Feiertage erstreckte, und milderte die extremsten Fälle bei der Trennung der Familien. Fortschritte bei der Lösung dieser Fragen waren darauf zurückzuführen, dass Ostberlin dabei ein verstärktes Eigeninteresse an einer Einigung hatte. Die Härtefallstelle hatte Ostberlin als eigenen Vorschlag eingebracht, weil die SED damit noch anstehende Probleme des Mauerbaus, wie z. B. die Zusammenführung getrennter Familien, ohne großes Aufsehen regeln konnte. Außerdem diente die Maßnahme als Druckentlastung vor dem Unmut der eigenen Bevölkerung. Die gemischte Präsenz entlastete die eigene Organisation in den Passierscheinstellen, ohne dass die grundsätzliche Präsenz des Ostberliner Personals in Westberlin in Frage gestellt wurde.

Seinem weiterreichenden Ziel, der Wiederherstellung der Freizügigkeit in Berlin, wie im „Vermerk“ vom 03.01.1964 genannt , war der Senat mit der neuen Vereinbarung nicht näher gekommen. Um die verwandtschaftlichen Bindungen der Berliner in beiden Teilen der Stadt, die durch den Bau der Mauer durchtrennt worden waren, soweit wie möglich wie-

derherzustellen, mussten die bisher von Ostberlin zugestandenen Besuchsmöglichkeiten ausgeweitet und verstetigt werden.

Das neue Protokoll sah jedoch weder eine Erweiterung des Kreises der Besuchsberechtigten vor noch die Ausgabe von Dauerpassierscheinen. Bei der neu eingeführten Härtefallregelung hatte Ostberlin keine Möglichkeit vorgesehen, dass bei lebensgefährlichen Erkrankungen oder Todesfällen in Westberlin die Ostberliner Verwandtschaft dort wenigstens für Stunden anwesend sein konnte.

Ein Thema, das überhaupt nicht in die Verhandlungen aufgenommen wurde, war die Grabpflege von verstorbenen Angehörigen. Für viele vor allem ältere Menschen gehörte diese Tätigkeit zu einem wichtigen Teil ihrer Lebensführung. Auch die willkürliche Trennung von den Toten war für die Betroffenen nur schwer hinnehmbar.

Die Erhöhung der Zahl der Grenzübergänge hatte Ostberlin vollständig ausgeschlossen, bis auf die Öffnung des U-Bahnhofs Friedrichstraße als Übergang für Besucher, die mit der U-Bahn anreisten. Ein gravierender Punkt war die Frage der Anzahl der Besuche im jeweiligen Besuchszeitraum. Im Protokollanhang waren dafür fünf Besuche im gesamten Jahr vorgesehen (zwei Besuche zu Weihnachten/Neujahr, für die anderen Zeiträume jeweils ein Besuch). Bei fünf Besuchstagen im Jahr ließen sich über einen längeren bzw. langen Zeitraum enge verwandtschaftliche Bindungen nur sehr begrenzt aufrechterhalten.

Über diese Frage wurde im Gespräch am 06.08.1964 erstmals diskutiert, obwohl der Protokollentwurf Ostberlins vom 10.06.1964 unter II. 1. der Protokollanlage eine unmissverständliche Formulierung enthielt.[484] Im Protokoll vom 17.12.1963 gab es zur Anzahl der Besuche keinen Hinweis. Auf eine entsprechende Nachfrage Korbers hatte Wendt zu verstehen gegeben, dass man auch bei Anträgen für mehrere Besuche großzügig verfahren werde, nur möge man dies nicht publik machen. Bei Besuchen im Dezember/Januar 1963/64 wurden dann tatsächlich Anträge für mehrere Besuche der gleichen Personen von Ostberlin genehmigt.[485] In dieser Frage gab es auch keinen Fortschritt. Nimmt man die Besuche

[484] Der Besuch kann an einem dafür vorgesehenen Tag erfolgen. Diese Formulierung fand sich auch im Protokollentwurf Ostberlins vom 17.01.64.
[485] Eine größere Zahl von Berlinern machte vier Besuche.

zu Weihnachten/Neujahr 1963/64 als einen Besuchszeitraum, so war die Regelung sogar ein Rückschritt.[486] Als Begründung für die Begrenzung der Besuchszahl hatte Wendt angegeben, dass man einen zu großen Andrang von Besuchern an bestimmten Tagen vermeiden wolle, der organisatorisch nicht zu bewältigen sei. Diesem Problem hätte man aber begegnen können, wenn Wendt der Ausweitung der Besuchszeiträume zugestimmt hätte, wie Korber sie vorgeschlagen hatte.

In allen anderen Fällen, in denen Wendt Vorschläge Korbers abgelehnt hatte, die nach seiner Ansicht nicht in den engen Rahmen der Passierscheinverhandlungen gehörten, wie z. B. die Frage der Ausweitung des Kreises der Besuchsberechtigten oder der Dauerpassierscheine, hatte er Korber auf Verhandlungen zwischen Brandt und Abusch verwiesen. In eine gehobenere Kategorie gehörte die Frage der Vermehrung der Zahl der Grenzübergänge. Hier erfolgte die Zurückweisung durch die Regierung der DDR selbst mit dem Argument, dass dies eine Einmischung des Senats in die inneren Angelegenheiten der DDR sei. Zu diesen Fragen sagte Wendt im Gespräch am 10.06.1964, dass auch seine Seite einen möglichst umfangreichen innerstädtischen Verkehr erreichen wolle. Dafür seien aber die Gespräche Korber/Wendt nicht die richtige Ebene.[487] An einer anderen Stelle, als man über die Ausweitung des Besucherkreises diskutierte, meinte Wendt, seine Regierung sei nur bereit in kleinen Schritten vorwärts zu gehen.[488]

Bei der Frage, ob Ostberlin bereit war, dem familiären Zusammenhang der Berliner Bevölkerung, den sie durch den Mauerbau durchtrennt hatte, eine Möglichkeit der Wiederaufnahme dieser Verbindungen zu eröffnen, hielt sich die DDR bedeckt. Bis zur zweiten Vereinbarung vermied sie es sorgsam, ihre Absichten über diesen Punkt offen zu legen, wenn Wendt sich auch am 10.06.1964 über die Vorteile einer „Freien Stadt Westberlin“ ausließ. Das ganze pompöse „äußerste Entgegenkommen der DDR“ konnte jedoch nicht verbergen, dass das zugestandene Minimum an Kontakten dazu keine Möglichkeit bot. Tatsächlich hatte die SED an den

[486] Im Gespräch am 06.08.64 in der Debatte über die Zahl der Besuche nannte Korber dies einen Rückschritt gegenüber 1963.
[487] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 224/225.
[488] LAB B Rep 002 Nr. 11816, S. 99/100.

familiären Verbindungen zwischen den Deutschen in Ost und West nicht das geringste Interesse. Im Gegenteil, die endgültige Spaltung der Bevölkerung war nach dem Mauerbau beschlossen worden und wurde von der SED mit äußerster Konsequenz in die Tat umgesetzt.

Es bleibt jedoch zu fragen, inwieweit das Verhalten der Bundsregierung zu diesem - gemessen an den Vorgaben - wenig befriedigenden Verhandlungsergebnis beigetragen hatte. Die Regierung hatte im Frühjahr die Verhandlungsziele des Senats auch gegen dessen Rat mehr oder weniger beiseite geschoben und ein Roll-back bei den politischen Aspekten einer Vereinbarung angestrebt. Damit war sie im Wesentlichen gescheitert. Dies, obwohl Korber auf Weisung der Regierung einen großen Teil der Zeit bei den Verhandlungen mit den Auseinandersetzungen über die politischen Streitfragen verbrachte. Mit zunächst wenig Erfolg erinnerte Bundessenator Schütz bei den Besprechungen im Bundeskanzleramt und bei den Sitzungen der Staatssekretäre die Regierung immer wieder daran, dass es bei den Passierscheingesprächen in erster Linie um die Bedürfnisse der Berliner Bevölkerung gehen müsse, denn dieses Ziel drohte bei den politischen Ambitionen der Regierung völlig an den Rand zu geraten. Auch führte der Verhandlungsmarathon dazu, dass die Gesprächsführer im September wie schon im Dezember 1963 unter immer stärkeren Zeitdruck gerieten. Außerdem machte die Regierung vermeidbare grobe Fehler, wie bei der vom AA eingebrachten Formulierung „auf Weisung der zuständigen Behörden“, bei der sie schließlich von den Alliierten gestoppt wurde. Dass eine Zustimmung der Regierung doch ermöglicht wurde, ist auch dem Einfluss des Bundeskanzleramts unter Dr. Westrick zuzuschreiben. Das Kanzleramt hielt sich bei den Kontroversen zwischen Senat und AA lange bedeckt und verfolgte eine Linie unter Betonung der Vorstellungen des Bundeskanzlers. Erst gegen Ende August schwenkte Dr. Westrick auf den Senatskurs ein und es gelang ihm dann, auch die noch zögernden oder ablehnenden Ressorts für die Planung des Kanzleramtes zu gewinnen und den Widerstand des AA zu überwinden.

Andererseits ist nicht auszuschließen, dass die Hartnäckigkeit der Regierung beim Beharren auf ihren Forderungen den Druck auf Ostberlin so stark erhöhte, dass die SED schließlich doch zu bestimmten Zuge-

ständnissen bereit war, die sie ohne diesen Druck nicht gemacht hätte. Die gebetsmühlenartige Wiederholung von Wendts Formulierung des „äußersten Entgegenkommens“ seiner Regierung spricht sicher dafür. Ein Beispiel war die Präsenzfrage, in der Senat und Regierung auf gleicher Linie lagen, denn der Senat hatte ein starkes Interesse daran, eigenes Personal in den Passierscheinstellen einzusetzen.

Der Senat selbst verfolgte bei den Verhandlungen primär die Interessen der Bevölkerung, wobei er sehr wohl zwischen langfristiger politischer Zielsetzung und kleinen Fortschritten bei den Verhandlungen zu unterscheiden wusste, denn im Unterschied zur Regierung stand hinter der Passierscheinpolitik des Senats eine langfristige politische Strategie der Führungsspitze um Willy Brandt.

Was das Protokoll vom 24.09.1964 betraf, so war neben den technisch-organisatorischen Verbesserungen die Vereinbarung weiterer Gespräche über die Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls der entscheidende Punkt. Daraus ließ sich eine Verstetigung der Besuchsaktionen herleiten, der die DDR zugestimmt hatte. Das war ein wesentlicher Fortschritt, weil der Senat darauf hoffen konnte, dass bei den künftigen Gesprächen die politischen Streitfragen nicht mehr die Gespräche belasten würden und man sich auf die technisch-organisatorischen Fragen konzentrieren könnte, wie Wendt dies angedeutet hatte. Wie weit die Regierung und der Senat bei den grundsätzlichen Fragen in der Passierscheinproblematik immer noch auseinander lagen, zeigt die Haltung von Staatssekretär Carstens in der Besprechung am 21.09.1964, in der er die Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Protokolls auf unbegrenzte Zeit für gefährlich hielt und für eine einmalige Verlängerung plädierte.

Abusch hatte sich auf seiner Pressekonferenz moderat geäußert, allerdings waren seine Warnungen, die er an den Senat richtete, eine deutliche Aufforderung zu politischem Wohlverhalten. Auch der Versuch Ostberlins, im letzten Augenblick und auf dubiosem Weg einen Pflichtumtausch 1:1 in Höhe von 3 DM für die Besucher einzuführen, gemahnte den Senat daran, dass auch bei künftigen Gesprächen mit der DDR mit Unwägbarkeiten zu rechnen war.

III. Die technischen Gespräche und ihre Problematik im Hinblick auf die Kooperation beider Seiten während der Besuchsaktion

Bis zum Abschluss der Vereinbarung vom 24.09.1964 hatte die Ostberliner Verhandlungsseite bei der Erörterung von tagespolitischen Fragen im Kontext der Pasierscheinproblematik auffallende Zurückhaltung geübt. Aufkommende Diskussionen über derartige Fragen wurden von den Verhandlungsleitern zwar ausgefochten, man kehrte aber immer relativ schnell wieder zur Tagesordnung zurück. Wendt verhielt sich bis zum 24.09.1964 grundsätzlich kooperativ. Von einer offenen Einforderung politischer Gegenleistungen des Senats gegenüber dem „Entgegenkommen“ der DDR war noch nicht die Rede. Allerdings hatten Wendt und Abusch die korrekte Einhaltung der Übereinkunft durch den Senat zur Vorbedingung für weitere Fortschritte in der Passierscheinfrage gemacht. Zwar war die korrekte Einhaltung für den Senat eine Frage der Bringschuld, eine Selbstverständlichkeit, wie man wiederholt betonte. Aber es gab einen Punkt, über den auf der Westseite Ungewissheit herrschte. Das war die Frage der Auslegung des Wortlauts der Übereinkunft. Zwar war die entsprechende Verpflichtung der Vertragsparteien in der Protokollanlage unter Abschnitt VII. 3. im Wortlaut so eindeutig gefasst, dass beabsichtigte zweckgerichtete Fehlinterpretationen nicht möglich schienen. Dennoch besaß die SED hier einen Hebel, mit dem es ihr möglich werden konnte, den Senat direkt politisch unter Druck zu setzen. Der Senat hatte mit der Regierung der DDR eine Übereinkunft geschlossen, die weit über den Charakter einer innerstädtischen verkehrstechnischen Vereinbarung im Verwaltungsrahmen hinausging. Ein Verstoß des Senats hätte unausweichlich zu politischen Folgen in der Passierscheinfrage geführt. Wenn die Strategie Ostberlins die Herbeiführung eines grundsätzlichen Konflikts in der Passierscheinfrage mit dem Senat vorsah, dann war dies der geeignete Angriffspunkt. Und tatsächlich liefern die technischen Gespräche (Beauftragtengespräche) während der Besuchszeiträume und die Treffen Korber/Wendt zur Festlegung der Besuchszeiträume für Ostern/Pfingsten erste Anhaltspunkte dafür, dass Ostberlin darauf abzielte, Beweise für vorgebliche schuldhafte Verstöße des Senats gegen das Übereinkommen

systematisch zu dokumentieren. Dazu lieferte Reuther in den technischen Gesprächen die Vorarbeit durch eine Flut von Beschwerden über vorgebliche Regelverstöße der Westseite bei der Abwicklung des Besuchsverkehrs. Bei den Treffen zwischen Korber und Wendt schlug letzterer einen bei ihm bisher nicht vernommenen Ton an, der in einem äußerst heftigen politischen Schlagabtausch mit Korber kulminierte. Auch hierbei ging es um Schuldzuweisungen an den Senat wegen vorgeblicher Verletzungen des Übereinkommens.

Nach Abschnitt IX. der Protokollanlage der Vereinbarung vom 24.09.1964 waren Fragen der Auslegung oder Durchführung der Anlage von Korber und Wendt oder durch von ihnen Beauftragte zu regeln. Bei diesen technischen bzw. Beauftragtengesprächen hielt man offenbar den Einsatz der Gesprächsleiter nicht mehr für erforderlich. Es wurden nun auf Senatsseite Beamte der Senatsverwaltung für Sicherheit und Ordnung und der Senatskanzlei mit dieser Aufgabe betraut. Auf Ostberliner Seite führte Hauptabteilungsleiter Reuther die Gespräche.

Diese Unterredungen erwiesen sich von Beginn an (29.09.1964) als problematisch. Reuther brachte in jedem Gespräch kritische Bemerkungen und Beschwerden vor, die sich in der Hauptsache gegen die Arbeit und das Verhalten der in den Passierscheinstellen tätigen Senatsangestellten richteten. Dadurch wurde nicht nur die Gesprächsatmosphäre belastet, sondern auch die Arbeit der Senatsbeamten erschwert. Diese waren gezwungen, jeder Beschwerde Reuthers nachzugehen und die Aufklärung in den nachfolgenden Treffen mit Reuther zu besprechen, was häufig zu neuen Diskussionen und Auseinandersetzungen führte, wenn Reuther die Aufklärung nicht akzeptierte. Es stellte sich nämlich sehr schnell heraus, dass es sich bei Reuthers Beschwerden in der Regel um Vorfälle mit geringfügiger bzw. fragwürdiger Bedeutung handelte oder um bloße Behauptungen, für die er einen faktischen Nachweis nicht erbringen konnte. Schließlich ging Reuther zudem dazu über, auch Vorgänge mit politischer Bedeutung, die aber mit der Durchführung der Besuchsaktion in keinem ursächlichen Zusammenhang standen, in die Gespräche einzubringen und sich mit diesen Themen implizit und explizit an den RBm bzw. an den Senat zu wenden. Diese Erklärungen und Feststellungen Reuthers

fanden dann in der Folge ihr Echo in der Ostberliner Presse oder in Sendungen des Ostberliner Fernsehens.

Um dieser bereits Mitte Oktober 1964 unhaltbaren Situation zu begegnen, führte Kunze am 15.10.1964 ein klärendes Gespräch mit Reuther, um das er gebeten hatte.[489] Für dieses Gespräch hatte ihm Brandt detaillierte Anweisungen gegeben.[490] Dazu trug Kunze in moderatem Ton Beanstandungen über Verlautbarungen im *ND* und ADN sowie im Fernsehen und über das Auftreten und Verhalten Reuthers bei den Kontaktgesprächen sowie über Anlaufschwierigkeiten, Irrtümer und Fehlhandlungen in der Härtefallstelle vor.[491] Im Anschluss bat er Reuther um eine Stellungnahme. In seiner Erwiderung versuchte Reuther seinen Beschwerden und Vorwürfen durch erläuternde und erklärende Hinweise die Spitze und Schärfe zu nehmen. Zu seinem persönlichen Verhalten, insbesondere seinem militärisch-schroffen Auftreten, an dem die Senatsbeamten Anstoß genommen hatten, äußerte sich Reuther zwar nicht, in den nachfolgenden Gesprächen war sein Auftreten aber moderater und verbindlicher. In der Sache jedoch wich Reuther nicht davon ab, die Kontaktgespräche auch als Bühne für politische Aktionen zu missbrauchen. Am 21.10.1964 verlas er eine Erklärung Abuschs zu Äußerungen Brandts in Bezug auf die Passierscheinbesuche mit der Bitte, diese Brandt zu übermitteln, und außerdem eine Erklärung seiner Regierung zum Tod des Grenzsoldaten Egon Schultz und Äußerungen in den Westberliner Medien zu diesem Vorfall. In eigener Sache konnte Reuther noch eine weitere Erklärung Abuschs vortragen, die sich gegen die Kritik Brandts an der Verhandlungsführung Reuthers richtete.[492]

Trotz des Politgeplänkels wurden in den Gesprächen eine große Zahl von Sachfragen angesprochen, diskutiert und einer sachgerechten Lösung zugeführt. Für das achte Kontaktgespräch waren z. B. folgende Themen zur Erörterung vorbereitet: Betreten des Sperrgebiets an der Mauer (bei einem Verwandtenbesuch), Schreibfehler auf Passierscheinen, sofortige Ausstellung von Passierscheinen in der Härtefallstelle, Ableh-

[489] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 32 – 41.
[490] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 8 – 13.
[491] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 65 – 69.
[492] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 94 – 96.

nungspraxis, Benutzung des U-Bahnhofs Friedrichstraße, angeblicher Zwang zum Geldumtausch, Ehegattenzusammenführung, abhanden gekommene Zahlungsmittel- und Warenerklärungen, Trunkenheit von Senatsangestellten in der Härtefallstelle.[493]

In der immer noch umstrittenen Frage der Sofortausstellung von Passierscheinen in der Härtefallstelle informierte Reuther die Westseite darüber, dass seine Seite eine Weisung herausgeben werde, in der festgelegt sei, wann ein Passierschein sofort ausgestellt werden solle. Dies solle erfolgen bei:

- unmittelbarer Todesgefahr eines erkrankten oder verunglückten Verwandten
- Todesfall eines Verwandten, der die sofortige Unterstützung der Hinterbliebenen erfordert
- am gleichen Tage stattfindender Bestattung eines Verwandten.

An diesem Verfahren hatte der Senat nichts auszusetzen und gab sein Einverständnis.[494]

In der neunten technischen Besprechung erörterte man folgende Fragen:

Ablehnung und Umdatierung von Passierscheinanträgen wegen vorgeblicher Überfüllung des Besuchstages - Transport von Gebrechlichen durch das DRK - Mitfahrer in Kfz bei Passierscheinbesuchen – Belastung des U-Bahnhofs Friedrichstraße[495] - nicht abgeholte Passierscheine - nachgeborene Kinder.[496]

Nach dem Gespräch zwischen Kunze und Reuther am 15.10.1966 war der RBm Brandt verstärkt bemüht, diese Kontaktgespräche in kontrollierten Bahnen zu halten. Versuchen Ostberlins, politische Themen einzubringen, sollte entgegengewirkt und das Augenmerk auf die Probleme und Fragen gerichtet werden, die zur Vereinfachung und Erleichterung der Besuche beitragen konnten. Brandt schaltete sich auch unmittelbar in die

[493] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 76 – 79.
[494] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 155/56, 161.
[495] In dem Fall wollte die BVG Sonderzüge fahren lassen, was Ostberlin aus verkehrstechnischen Gründen ablehnte.
[496] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 190 – 195.

Klärung von Fragen ein, ließ sich detailliert informieren und erteilte spezielle Weisungen für die Gespräche.[497]

Den Versuchen Ostberlins, die Kontaktgespräche zu einem politischen Forum umzufunktionieren, wurde dadurch begegnet, dass der Senat diese Erklärungen, die Reuther in den Gesprächen vorbrachte, weder annahm noch beantwortete. Gegenüber dpa erklärte Pressesprecher Bahr, dass die Kontaktgespräche weder dazu bestimmt noch geeignet seien, sachfremde Themen zu erörtern. Der Senat lehne es ab, auf dieser Ebene Erklärungen entgegenzunehmen. Als Hindergrundinformation teilte er mit, dass man sich durch ADN nicht verleiten lassen werde, in eine öffentliche Diskussion über diese politischen Fragen einzutreten.[498]

IV. Die Stellung der Berliner zur zweiten Vereinbarung, der Lage ihrer Stadt und der weiteren Entwicklung mit Blick auf die Verhandlungen in der Passierscheinfrage

Wie bereits nach der ersten Vereinbarung ließ der Senat durch verschiedene Meinungsforschungsinstitute Befragungen unter der Bevölkerung durchführen, um die Stimmung der Berliner zu erkunden.

1. Die Haltung der Berliner zur Situation ihrer Stadt nach Abschluss der Verhandlungen

Zwei Drittel der Befragten befürworteten weitere Verhandlungen mit Ostberlin und knüpften daran optimistische Erwartungen, dass diese zu einem Erfolg führen könnten. 32 % der Befragten glaubten, dass der Westen politischen Vorteil aus der Vereinbarung gewonnen habe, 30 % meinten, der Osten habe mehr Vorteile gewonnen, 38 % waren unentschieden. Dass die politische Lage Berlins besser geworden sei, meinten 34 %. Auf die Frage, was ihrer Meinung nach am dringlichsten sei, um die Lage der Stadt zu verbessern, meinten 19 %, dass dies die Wiederver-

[497] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 206.
[498] LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 218.

einigung sei, 36 % forderten die Beseitigung der Mauer. Die Untersucher schlossen aus der Tatsache, dass im Oktober 1964 die Anschläge gegen die Mauer zugenommen hatten, dass sich die Atmosphäre der politischen Entspannung auch ermutigend ausgewirkt und die Aggression erhöht haben könnte.[499]

2. Umfang der Besuchskontakte (einschließlich Rentnerbesuche)[500]

63 % der Westberliner trafen sich zwischen November 1964 und Juni 1965 mit Personen aus Ostberlin oder dem Umland. Ca. 4 von 10 Westberlinern hatten seit dem Winter 1963/64 einen Passierschein benutzt. 47 % der Westberliner waren bis Mai 1965 Ostbesuchern (Rentnern) in Westberlin begegnet. Im Juni 1965 rechnete 1/3 der Westberliner mit Rentnerbesuchen bis zum Jahresende. Knapp ein Viertel erwartete noch Logierbesuch im Jahr 1965. Der Brief- und Paketkontakt nach Ostberlin war gegenüber 1963 (Juni 1963 52 %, Juni 1965 45 %) zurückgegangen. Diesen Rückgang brachten die Untersucher jedoch nur hypothetisch mit den Passierscheinbesuchen in Verbindung. Dagegen schienen die postalischen Kontakte ins nähere und fernere Umland eher angestiegen zu sein.

3. Zur sozialen Breitenwirkung der Passierscheinbesuche

Die Hälfte aller Passierscheinbenutzer hatte Personen in Ostberlin getroffen, die nicht mit ihnen verwandt waren. 10 % aller bisherigen Passierscheinbenutzer waren überhaupt nicht mit einem Verwandten zusammengetroffen. 47 % der Passierscheinbenutzer und mehr als zwei

[499] LAB B Rep 002 Nr. 13388, S. 2 – 5; Erhebung Institut Dr. Schreiber nach dem Abschluss der Vereinbarung.
[500] Ab November 1964 erlaubte Ostberlin den Menschen im Rentenalter auf Antrag Besuche im Westen. Tagesspiegel, 25.09.64.

Drittel der Westberliner, die Rentner trafen, waren dabei mit Menschen aus Ostdeutschland (nicht Ostberlin) zusammengekommen.[501]

4. Die Ansichten der Berliner zur Frage von weiteren Verhandlungen

Die Störungen im April 1964[502] hätten sich nur vorübergehend etwas hemmend auf die Verhandlungsbereitschaft der Berliner ausgewirkt. Im Juni 1965 waren 84 % der Befragten für weitere Verhandlungen. 14 % der Nichtbenutzer von Passierscheinen seien allerdings gegen Verhandlungen. Zwei Drittel der Berliner meinten, dass die Haltung des Senats gegenüber Ostberlin verständlich sei. 36 % glaubten, dass der Westen politische Vorteile von einer Dauervereinbarung haben würde, 41 % sahen die Vorteile auf Ostberliner Seite. Nur 10 % der Berliner würden eine Vereinbarung abschließen, wenn diese nur über die Anerkennung der DDR zu erreichen sei. Auf eine entsprechend formulierte Frage sagten 53 % der Befragten, man solle die Passierscheinfrage vor allem vom menschlichen Standpunkt aus sehen und deshalb zu politischen Zugeständnissen bereit sein. 36 % der Befragten meinten, man müsse vor allem politisch denken und notfalls auf Passierscheine verzichten (Juni 1964 48 %). Die Untersucher wiesen auf diese starken Schwankungen im Meinungsbild der Berliner hin, ohne dies jedoch näher zu begründen. Die politisch Argumentierenden würden aber dennoch weitere Verhandlungen mit Ostberlin nicht grundsätzlich ausschließen.

5. Die Parteipräferenzen der Berliner und deren Stellung zur Passierscheinfrage

Im Hinblick auf die Parteipräferenzen der Berliner gäbe es klare Fronten. Die „konstanten“ Anhänger der SPD seien optimistisch und erwarteten allein politische Vorteile für den Westen, lehnten aber häufiger

[501] LAB B Rep 002 Nr. 13388, S. 58 – 60; Umfrage von Berlin Report, Institut für angewandte Sozialwissenschaft infas Berlin, Zeitraum 17. Mai bis 28. Juni 1965, 578 Befragte.
[502] Hier wird wohl auf die Unterbrechung der Gespräche Bezug genommen.

als andere die Anerkennung der DDR als Gegenleistung für ein Passierscheinübereinkommen ab. 15 % der Berliner galten als „schwankende“ Parteigänger der SPD, von denen nicht sicher sei, ob sie die SPD wählen würden, wenn Willy Brandt nicht mehr Regierender Bürgermeister wäre. Diese Gruppe schätzte den politischen Nutzen eines Passierscheinabkommens für die Politik gering ein. Für sie zähle wesentlich die menschliche Bedeutung. Die potentiellen CDU-Wähler seien zu 79 % für Verhandlungen mit Ostberlin. 50 % von diesen kritisierten jedoch die Haltung des Senats gegenüber Ostberlin als „zu missverständlich“. – Westberliner ohne Parteipräferenz waren bemerkenswert oft bereit, politische Konzessionen zu machen. Sie zählten jedoch nicht zu den Kritikern des Senats. – Die Pressepolitik des Senats würde seltener kritisiert als zu Beginn des Jahres. Die Haltung des Senats werde häufiger als „ganz eindeutig“ und „klar genug“ empfunden. – Bei dem Problem, dass bei der Meinungsbildung der Berliner politische und menschliche Aspekte im Widerstreit stünden, kamen die Untersucher zu dem Schluss, dass beide Faktoren die Interessen der Bevölkerung berühren würden, doch hätten unter dem raschen Wechsel der Situationen und Ereignisse zeitweise jeweils die eine bzw. die andere Auffassung das Primat, ohne dass es zu einer fest gefügten Polarisierung kommen würde.[503]

Die Meinungsbefragung erbrachte wie bereits nach der ersten Vereinbarung ein Votum für die Passierscheinpolitik des Senats, denn wie im Januar 1964 waren auch im Januar 1965 über 80 % der befragten Berliner für eine Fortsetzung der Passierscheinverhandlungen. Der Anteil derjenigen, der auch eine Vereinbarung abgeschlossen hätte, wenn damit die Anerkennung der DDR verbunden wäre, war auf 10 % gesunken (Frühjahr 1964 20 %).

Allerdings war der Anteil der Befragten, die die Passierscheinfrage vor allem als menschliches Problem sahen und unter Umständen zu politischen Zugeständnissen bereit waren, hoch (53 %). Dieser Punkt konnte darauf hindeuten, dass die Berliner die politischen Zugeständnisse, die der Senat im Gegensatz zur Bundesregierung machen wollte, für marginal

[503] LAB B Rep 002 Nr. 13388, S. 60 ff. Meinungsumfrage im Mai/Juni 1965 durch Institut für angewandte Sozialwissenschaften, Bad Godesberg, im Auftrag des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin. Die Umfrage erfolgte mit Fragetexten. 576 Befragte.

hielten und darin keine Gefahr für ihre Stadt erblickten. 34 % der Befragten waren sogar der Ansicht, dass die politische Lage der Stadt besser geworden sei. Zu dieser optimistischen Lageeinschätzung hatten nicht nur die erfolgreich verlaufene Besuchsaktion der zweiten Vereinbarung beigetragen, sondern auch die Rentnerbesuche aus Ostberlin und die Tätigkeit der Härtefallstelle.

Die Kontakte und Begegnungen zwischen Deutschen aus Ost und West in Berlin hatten sich jedenfalls seit dem Beginn der Passierscheingespräche am 12. Dezember 1963 weiter verstärkt und nichts deutete zunächst auf Änderung der Haltung Ostberlins in der Passierscheinfrage hin.

V. Die Gespräche Korber/Wendt zur Festlegung der Besuchstermine für Ostern/Pfingsten 1965

Waren die Kontaktgespräche ein erster Hinweis darauf, dass Ostberlin bemüht war, einen politischen Streit über vorgebliche ‚Provokationen' und ‚Aggressionen' gegen die DDR, die vom Senat geduldet und gefordert würden, anzuheizen und in die öffentliche Auseinandersetzung zu tragen, so wurde diese Annahme durch das Auftreten Wendts im ersten Gespräch mit Korber am 25.01.1965 bestätigt. Ohne auf den von Korber vorgelegten Entwurf eines Vermerks (Anlage 1) einzugehen, erhob Wendt in längeren Ausführungen massive Anschuldigungen gegen den Senat, Tätigkeiten, die gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtet seien, wie Provokationen und Anschläge gegen die Staatsgrenze der DDR, nicht zu verhindern sondern zu dulden, und protestierte im Namen seiner Regierung ausdrücklich gegen den von Westberlin ausgehenden ‚Kalten Krieg'. Außerdem verstoße der Senat damit gegen Abschnitt VII der gültigen Vereinbarung. Korbers entschiedene Zurückweisung dieser Anschuldigungen als nicht zur Sache gehörend führte jedoch zu keinem Ende der kontroversen Debatte,[504] sondern sie wurde nach dem Ende des ergebnislosen Gesprächs am 28.01.1965 auf der gleichen Ebene fortgeführt.

[504] LAB B Rep 002 Nr. 11751, S. 88/89.

Wendt kritisierte heftig die Sitzung von Bundestagsausschüssen in Berlin und bezeichnete das vom Senat ausgesprochene Bedauern wegen des Todes des Grenzsoldaten Schultz und das eingeleitete Ermittlungsverfahren als ‚leere Gesten'.[505] Am stärksten erregte sich Wendt über eine vorgeblich abfällige Bemerkung von Bm Albertz über den Kommunisten Werner Seelenbinder (nach dem eine Veranstaltungshalle in der Berliner Karl-Marx-Allee – vormals Stalinallee – benannt ist), die in einem Zusammenhang gemacht worden war, der mit der Passierscheinfrage nichts zu tun hatte. Offenbar war hier der Ethos Wendts als alter Kommunist getroffen. Jedenfalls führte die Debatte - trotz Korbers Bemühungen, zum Sachthema zurückzukehren - immer weiter auf politisches Terrain, wobei Wendt entschieden auf einer befriedigenden Erklärung des Senats zu seinen politischen Vorwürfen bestand.[506]

Das nächste Gespräch kam erst nach einem Fernschreibwechsel am 05.02.1965 zustande. Wendt kam nochmals auf die Provokationen zu sprechen, versicherte dann aber, dass seine Seite die Zusicherung des Senats, die Besuchsaktion korrekt durchzuführen, akzeptieren werde. Man habe festgestellt, dass es nach dem 28.02.1965 keine Störaktionen mehr gegeben habe und dass das Ermittlungsverfahren im Falle Schultz weitergeführt werde. Korber betonte aber nochmals, dass man sich auf die Verpflichtungen beschränken würde, die sich aus der Vereinbarung ergäben. Nach der Unterzeichnung des Vermerks führte man einen Erfahrungsaustausch über die Verwandtenbesuche. Das Gespräch verlief in einer freundlich-korrekten Atmosphäre.

Anlage 1
Im Ergebnis der Besprechungen, die in der Zeit vom 25. Januar bis 5. Februar 1965 stattfanden, haben Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Erich Wendt gemäß Abschnitt I Nr. 1 a) und Abschnitt II Nr. 1 b) der Anlage zum Protokoll vom 24. September 1964 folgendes vereinbart:
1. Die Daten für die Besuchszeiträume zu Ostern und Pfingsten sind:
   für den Osterbesuchszeitraum 12. bis 25. April 1965
   für den Pfingstbesuchszeitraum 31. Mai bis 13. Juni 1965
2. Die Passierscheinstellen sind in der Zeit vom 8. März bis 3. April 1965 an allen Werktagen geöffnet.

[505] Das staatsanwaltliche Untersuchungsverfahren durch die Westberliner Justiz führte zu dem Ergebnis, dass Schultz bei der versuchten Verhinderung einer Flucht versehentlich von Grenzposten erschossen worden war. Dennoch beschuldigte Ostberlin weiterhin Westberlin als verantwortlich für den Tod von Schultz und sprach von Mord.
[506] LAB B Rep 002 Nr. 11751, S. 103/104.

Berlin, den 5. Februar 1965

Unterschrift	Unterschrift
(Horst Korber)	(Erich Wendt)
Senatsrat	Staatssekretär[507]

Am 06.02.1965 schrieb die Westberliner Zeitung *Der Kurier*: Niemand hätte erwartet, dass Wendt nach zwei ergebnislosen Gesprächen voller Beschuldigungen und Drohungen unvermittelt einlenken würde. Ungeachtet der Ursachen habe Wendt Korber damit in eine Art Verteidigungsstellung gedrängt. Korber musste aus der Defensive operieren ohne jedoch nachzugeben. Nach Wendts Einlenken sei man in Westberlin sehr erfreut darüber gewesen, nun sofort unterzeichnen zu können. Die Zeitung vermutete, dass Wendt mit dem Abschnitt VII der Übereinkunft auch weiterhin operieren würde, weil dieser Abschnitt ein ‚Hintertürchen' offen lasse.[508]

Sechstes Kapitel

Die Veränderungen in der Methodik und in der Zielsetzung der Gespräche unter Michael Kohl und die Verschlechterung des Ergebnisses zum Abschluss der dritten Vereinbarung

I. Vorbemerkungen

Es unterliegt wohl keinem Zweifel, dass die Gespräche und ihre Ergebnisse von 1963 und 1964 in hohem Maße von den Persönlichkeiten der beiden Gesprächsführer geprägt waren. Beide handelten als an Weisungen gebundene politische Beamte, waren aber dennoch nicht nur Ausführungsorgane sondern hatten die Möglichkeit, beratend und mit eigenen Vorschlägen auf die Gestaltung und Umsetzung der Verhandlungsziele Einfluss zu nehmen.

Im Falle Erich Wendts ist diese Aussage nicht in gleichem Maße durch Quellen zu belegen wie bei Korber, aber der Entscheidungsspiel-

[507] LAB B Rep 002 Nr. 11751, S. 183 – 185.
[508] LAB B Rep 002 Nr. 11751, S. 189.

raum, der Wendt, wie aus den Gesprächsprotokollen ersichtlich, zugestanden wurde und die starke Förderung und Unterstützung, die er durch Abusch erfuhr, legen den Schluss nahe, dass auch Wendt Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindungen seiner Auftraggeber hatte.

Deshalb bedeutete sein Tod am 8. Mai 1965 die Notwendigkeit für den Senat, sich zunächst auf neue Imponderabilien im Verhalten der anderen Seite einzustellen. Da Ostberlin über die Bestellung eines neuen Verhandlungsführers zunächst nichts verlauten ließ, war der Senat auf Vermutungen angewiesen, die sich dann im Juni als zutreffend herausstellten.

II. Der neue Verhandlungsführer Ostberlins, Dr. Michael Kohl, sein Lebenslauf und seine Position in der Hierarchie der SED

1. Der Staatssekretär Michael Kohl als Verhandlungsführer?

Am 29.05.1964 informierte ORR Kunze Brandt darüber, dass nach Meldung im *ND* Dr. Michael Kohl auf Beschluss des Präsidiums des Ministerrates der DDR zum „Staatssekretär beim Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik“ ernannt wurde. Die Ernennung könne bedeuten, dass Kohl als Nachfolger Wendts für künftige Passierscheingespräche vorgesehen sei. Darauf deute seine Ernennung zum Staatssekretär beim Ministerrat hin. Durch diese Zuordnung scheide er aus dem Geschäftsbereich des DDR-Außenministeriums aus. Dies könne als Konzession an den Senat gesehen werden, den man nicht nötigen wolle, mit dem Außenministerium zu verhandeln. Andererseits sei dies jedoch eine Anhebung der Verhandlungsebene, eben weil der Verhandlungspartner nicht mehr Staatssekretär beim Kultusministerium sondern beim Ministerrat sei.[509]

[509] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 6/7.

2. Der geeignete Mann

Bevor Kohl [510] zum Verhandlungsleiter bei den Passierscheingesprächen berufen wurde, war er im Ministerium an der Planung und Ausarbeitung der Verhandlungskonzeption des Politbüros für die Gespräche mit Entwürfen und Direktiven unmittelbar beteiligt. An der Berichterstattung Stophs über die Gespräche vor dem Politbüro nahm er neben Wendt häufig teil.[511] Kohl war also über alle Vorgänge bei den bisherigen Verhandlungen und insoweit auch über den Verhandlungsleiter des Senats und dessen Rolle bei den Gesprächen informiert. Daraus machte Kohl auch kein Geheimnis, sondern erwähnte dies beiläufig während eines Gesprächs mit Korber. Kohl hatte Korber gegenüber somit einen gewissen Informationsvorsprung. Er hätte sich auf seinen Verhandlungspartner vorab einstellen können. Indes sollte sich erweisen, dass es eine Sache war, Verhandlungen vorzubereiten und zu steuern, eine andere jedoch, derartige Verhandlungen selbst zu führen.

3. Zur Person

Zur Person Kohls liefern die Quellen ein disparates Bild. Von Hermann von Berg wird er als „angepasster Duckmäuser“, von Kunze als „Zauderer und Bremser“ charakterisiert.[512] Joachim Mitdank schildert Kohl „als klugen, fleißigen und hart arbeitenden Mann“.[513] Zur Inkorporation Kohls in das System der personellen Verflechtung der Führungskader der SED sei noch vermerkt, dass Kohl der Schwiegersohn Erich Mielkes war.[514]

Das Verhältnis beider Verhandlungsführer gewann insofern eine besondere Note, weil beide Männer sich während ihrer Studienzeit in Jena

[510] Kohl, Michael, geb. 28.09.29 in Sonderhausen; promovierter Jurist, seit 1956 Dozent für Staats- und Völkerrecht an der Universität Jena, 1958 bis 1963 Abgeordneter des Bezirkstages Gera; seit 1961 Leiter der Grundsatzabteilung (Abteilung für Rechts- und Staatswesen) im Außenministerium der DDR und Mitglied des Kollegiums des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten. LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 13.
[511] Quelle AA-MfAA-G-A 509, Bl. 6 und 7; hier: zitiert nach Kunze, S. 103.
[512] Berg von, S. 161.
[513] Mündliche Auskunft Mitdanks; hier zitiert nach Kunze, S. 182.
[514] Berg von, ebda.

begegnet waren.[515] Auf die Gespräche hatte dieser Umstand jedoch keinen erkennbaren Einfluss.

III. Ostberlin stellt die Vereinbarung vom 24.09.1964 in Frage

1. Das Schreiben Stophs an Brandt

Die Gültigkeit des Protokolls vom 24.09.1964 war auf 12 Monate befristet. Spätestens drei Monate vor Ablauf der Frist sollten beide Seiten Besprechungen über eine Verlängerung aufnehmen. Zwei Versuche Kunzes am 10.06.1965 wegen der Aufnahme der Gespräche mit dem Hauptabteilungsleiter Reuther fernschriftlich eine Vereinbarung zu treffen, wurden von diesem jedoch abgeblockt. Am 14.06.1965 teilte dann der Vorsitzende des Ministerrates der DDR Willy Stoph dem Regierenden Bürgermeister in einem Schreiben mit, dass der Staatssekretär Dr. Michael Kohl zum bevollmächtigen Vertreter für die Passierscheinverhandlungen berufen worden sei. Angesichts der Nichtbeachtung von Verpflichtungen des bisherigen Passierscheinabkommens durch den Westberliner Senat sei es notwendig, in Verhandlungen die Voraussetzungen für ein neues Abkommen zu prüfen. Dr. Kohl sei bereit, die Verhandlungen am 21.06. 1965 in Ostberlin aufzunehmen.[516]

Korber informierte Senator Schütz über das Schreiben und darüber, dass es wie in der bisherigen Praxis nicht beantwortet würde.[517] Kunze machte Brandt darauf aufmerksam, dass die Anschrift des Schreibens gegenüber bisherigen Schreiben verändert sei. Hinter die Wörter Regierender Bürgermeister seien die Wörter „von Westberlin“ eingefügt worden.[518]

---

[515] Kunze, ebda.
[516] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 1 – 5.
[517] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 39.
[518] LAB B Rep 002 Nr. 11756, S. 43.

2. Analyse der Situation auf Senatsseite

Im Schreiben Stophs war von Nichtbeachtung von Verpflichtungen des bisherigen Passierscheinabkommens die Rede. Bezogen auf den Wortlaut des Protokolls konnte es sich nur um den Abschn. VII der Protokollanlage handeln. Zur Auslegung dieses Abschnitts stellte Korber in einem Vermerk fest:

1. Die Behauptung, Abschn. VII sei vom Senat verletzt worden, zwingt zur Anwendung von Abschn. IX, wonach Fragen zur Auslegung der Protokollanlage geregelt werden.
2. Die Bereitschaft, darüber zu sprechen, sollte an die Bedingung geknüpft sein, dass auch über andere Fragen der Auslegung, z. B. bei der Härtefallstelle, gesprochen wird.
3. Auslegung von Abschn. VII
   a) Abschn. VII ist Teil der Protokollanlage und nicht des Protokolls, also eine technische Bestimmung.
   b) Dies wird auch durch den Wortlaut bestätigt. Ziffer 1 und 2 beziehen sich allein auf die technische Abwicklung der Passierscheinaktion, d. h. dafür zu sorgen, dass die technische Apparatur im weitesten Sinne des Wortes ordnungsgemäß arbeitet.

Ziffer 3 dagegen verpflichtet beide Seiten, Störungen durch Dritte zu verhindern, wobei Dritte nicht nur Privatpersonen sein müssen. Die Störung durch Dritte muss jedoch gegen die Tätigkeit der Passierscheinstellen oder gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtet sein. Der technische Ablauf des Besucherverkehrs soll gesichert sein. Beispiel (von Wendt im Dez. 1963 genannt): Antragsteller dürfen nicht durch feindliche Gruppen an der Entgegennahme von Passierscheinen bzw. an der Benutzung der Passierscheine gehindert werden. Erwartungen zu diesen Überlegungen wurden von der anderen Seite im Januar 1964 ausgesprochen.[519]

Korber und der Senat waren sich sicher, dass man von Westberliner Seite nicht gegen Ziffer 3 des Abschn. VII der Protokollanlage verstoßen hatte. Jedenfalls war man jeder Beschwerde Reuthers während

[519] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 100a.

der Beauftragtengespräche nachgegangen und hatte sie entweder als unbegründet zurückgewiesen oder die Ursache der Beschwerde abgestellt. Mit einer solchen Begründung konnte Ostberlin also keinesfalls das ganze Abkommen vom 24.09.1964 in Frage stellen; denn nichts anderes bedeutete die Formulierung von der Überprüfung der Voraussetzungen für ein neues Abkommen.

Somit lag die Vermutung nahe, dass Ostberlin mit dem zuweilen offen bzw. versteckt vom Senat eingeforderten politischen Wohlverhalten, das dieser nicht eingehalten habe, verstärkt operieren würde. Dazu addierte sich, dass Reuther in den Beauftragtengesprächen auch Beanstandungen und Vorwürfe politischen Inhalts vorgebracht hatte, insbesondere den Tod des Grenzsoldaten Schultz, von dem Ostberlin behauptete, dass er von Westberliner Seite aus erschossen worden sei,[520] nahm Reuther zum Anlass schwerer Vorwürfe und machte diesen Vorfall mit Erklärungen und Stellungnahmen in den Besprechungen mehrmals zum Thema. In den Gesprächen zwischen Korber und Wendt wegen der Festlegung der Besuchstermine zu Ostern und Pfingsten 1965 (25. und 28.01.1965) wiederholte sich das gleiche Bild. Wendt, der in dieser Frage bis dahin sehr zurückhaltend operiert hatte, bedrängte Korber nun offen mit heftigen Vorwürfen über das Verhalten des Senats, dass dieser Tätigkeiten und Provokationen von westlicher Seite, die gegen die Durchführung des Besuchsverkehrs gerichtet seien, nicht verhindern würde.[521] Nun waren Auseinandersetzungen über dieses Thema bei den Gesprächen nicht neu. Bedeutsam war, dass Wendt sich darauf versteifte, diese Vorgänge als Verstoß gegen den Abschnitt VII der Protokollanlage zu brandmarken. Korber wies die Behauptung Wendts entschieden zurück und warf ihm vor, Ereignisse, die im Protokoll keine Erwähnung fänden, gegen das Protokoll instrumentalisieren zu wollen. Keines dieser Ereignisse hätte die Besuchsabwicklung auch nur im Entferntesten behindert und stelle somit auch keinen Verstoß gegen Abschnitt VII der

[520] Diese Behauptung stellte sich nach einer staatsanwaltlichen Ermittlung als nicht zutreffend heraus.
[521] Einen Schwerpunkt dieser Vorwürfe bildeten wie bei Reuther der Tod des Grenzsoldaten Schultz und die Sitzung von Bundestagsausschüssen in Berlin. Das wegen des Todes von Schultz in Westberlin eingeleitete Ermittlungsverfahren wischte Wendt als leere Geste vom Tisch.

Protokollanlage dar. Gleiches galt für die „Warnungen“, die Abusch nach Abschluss der Vereinbarung in einer Verlautbarung ausgesprochen hatte.

War dies jedoch der Fall, dann war unter Umständen das gesamte Unternehmen „Passierscheine“ in Gefahr, denn mit diesen Argumenten konnte Ostberlin nach Belieben verfahren, gleichgültig, ob der Senat sie zurückwies oder nicht. Aber wie weit würde Ostberlin bei der Demontage des bisher vom Senat in den Verhandlungen Erreichten gehen? Auf jeden Fall musste früher oder später mit Verschlechterungen gerechnet werden. Diese Fragen konnten nur in den neuen Gesprächen geklärt werden.

3. Vorgeplänkel vor Gesprächsbeginn

Zunächst versuchte Korber herauszufinden, ob Kohl auf seine Gesprächsangebote, die auf den Vorgaben des Protokollmantels beruhten, eingehen würde und dies vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen. Am 15.06.1965 lud er Kohl zu Gesprächen über die Durchführung der Verwandtenbesuche zu Ostern und Pfingsten und der Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten gemäß Abschn. VII der Protokollanlage ein.

Kohl antwortete darauf, dass er bereit sei, die Voraussetzungen für ein neues Abkommen in Verhandlungen zu prüfen und akzeptierte den 21.06.1965 als Termin. Außerdem mahnte er noch eine Antwort Brandts auf den Stoph-Brief an. Korber versuchte dann weiterhin, Kohl auf ein Gespräch gemäß Abschn. IX der Protokollanlage festzulegen. Aber darauf ging Kohl auch nicht ein. Er akzeptierte nur den Gesprächstermin, mahnte wiederum die Antwort Brandts auf den Stoph-Brief an und teilte nun aber mit, dass die Durchführung der Verwandtenbesuche, wie von Korber im ersten Gesprächsangebot am 21.06.1964 vorgeschlagen, besprochen werden könnte. Korber musste schließlich akzeptieren.[522] Es war klar, dass Kohl das erste Gesprächangebot Korbers nur akzeptiert hatte, weil er verhindern wollte, dass Korber nun seinerseits das Gespräch am 21. absagen würde, weil es nichts zu besprechen gäbe.

[522] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 6 – 11.

4. Kohls „Paukenschlag“ verpufft

An dem ersten Gespräch am 21.06.1965 in der Fasanenstraße 7/8 nahmen auf Ostberliner Seite Dr. Kohl, Reuther, Breitbarth und Frau Feix teil, auf Senatsseite Korber, Kunze und sein Mitarbeiter Dr. Kroll, der nun auch das Protokoll führte.

Schon zu Beginn des Gesprächs versuchte Kohl entgegen der Absprache die Gesprächsführung an sich zu ziehen, indem er seine Vollmacht über den Tisch reichte und Korber nach seiner Vollmacht fragte. Korber war bemüht, seine Gesprächsführung durchzusetzen, aber Kohl unterbrach ihn mehrmals mit der Bemerkung, dass er keine Erklärungen entgegennehmen würde, solange er keine Vollmacht des Regierenden Bürgermeisters für Korber gesehen hätte. Korber erwiderte, dass seine Vollmacht bekannt sei und es nur auf der anderen Seite Veränderungen gegeben hätte. Im Übrigen sei er sogar im Besitz einer schriftlichen Weisung des CdS mit der Erlaubnis, eine neue Vereinbarung sofort zu unterzeichnen. Aber Kohl beharrte auf einer Vollmacht des RBm, sonst müsse das Gespräch unterbrochen werden. Das geschah schließlich, wobei Kohl einen neuen Termin in 14 Tagen in Ostberlin vorschlug und man die Modalitäten fernschriftlich vereinbaren könnte.[523]

Korber reagierte auf den Abbruch mit einem längeren Fernschreiben, in dem er Kohl die Bedingungen und Absprachen der Übereinkunft vom 24.09.1964 exemplarisch auflistete, einschließlich der Einlassungen Wendts über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer.[524] Seine Seite habe sich an diese Voraussetzungen und Absprachen gehalten. Außerdem wies er nochmals auf seine Ermächtigung zur Unterzeichnung einer Vereinbarung hin, die mit der identisch sei, die für die vorangegangenen Übereinkünfte Gültigkeit hatte. Dem Fernschreiben waren ein Protokollentwurf (Anlage 1) und die Weisung des CdS beigefügt.[525]

---

[523] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 12 – 15.
[524] Deshalb hatte Korber im Gespräch auf seine Weisung des CdS hingewiesen, denn längere grundsätzliche Gespräche waren nicht mehr vorgesehen. Man hätte bei einer schnellen Einigung tatsächlich sogleich unterzeichnen können.
[525] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 19 – 21.

Anlage 1 Protokoll

Nach der erfolgreichen Durchführung der zweiten Passierschein-Übereinkunft vom 24. September 1964 sind Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Dr. Michael Kohl vom 21. Juni 1965 bis ... 1965 zu ... Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zusammengekommen.
Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen. In der Besprechung wurde zur Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom 24. September 1964 die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellen fest, daß eine Einigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Das Protokoll gilt vom 25. September 1965 bis zum 24. September 1966. Spätestens drei Monate vor Ablauf dieses Zeitraumes nehmen beide Seiten Besprechungen über die Verlängerung des Protokolls auf.
Das Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... 1965

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	Dr. Michael Kohl Staatssekretär[526]

Auch der Senat nahm im Senatsbeschluss Nr. 2253/65 vom 22. Juni davon Kenntnis, dass Ostberlin neu verhandeln wolle, stellte aber fest, dass es nach der Vereinbarung vom 24.09.1964 um eine Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls gehen würde, die er befürworte. Da Staatssekretär Dr. Kohl mit diesen Abmachungen nicht vertraut sei, würden die diesbezüglichen Unterlagen nach Ostberlin übermittelt.[527]

In seiner kurzen Antwort auf Korbers Fernschreiben am 30.06.1965 bemängelte Kohl erneut das Fehlen einer Verhandlungsvollmacht des RBm und das Ausbleiben der Antwort auf den Stoph-Brief. Es bedurfte noch eines weiteren gegenseitigen Fernschreibwechsels mit gleichem Inhalt,[528] bis Korber am 23.07.1965 Kohl schließlich daran erinnerte, dass seit dem unterbrochenen Gespräch bereits über ein Monat vergangen sei und Kohl sich zu seiner eigenen Erklärung vom 21.06.1965, dass die Gespräche in 14 Tagen fortgesetzt werden sollten, in Widerspruch setzen

[526] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 21/22.
[527] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 85.
[528] Korber am 02.07., Kohl am 19.07.1965.

würde. Gleichzeitig mahnte er nachdrücklich ein Terminangebot an.[529] Noch am gleichen Tag übersandte Kohl mit Blitztelegramm eine Einladung nach Ostberlin für den 9. August 1965, 11.00 Uhr, ohne noch ein weiteres Wort über die fehlende Vollmacht Korbers oder einen Antwortbrief Brandts zu verlieren.[530]

Am 30.06.1965 informierte Korber Brandt darüber, dass nach Auskunft des Leiters der Treuhandstelle der Verhandlungsspielraum von Herrn Behrendt bei den Gesprächen stark beschränkt worden sei. Behrendt könne nur noch über Wirtschaftsfragen im engeren Sinne sprechen. Es sei der Eindruck, dass Staatssekretär Kohl die Koordinierung der gesamtdeutschen Kontakte obliege und Behrendt Kohl funktionell untergeordnet sei. Kohl würde von Winzer aufs Äußerste gefördert und habe auch gute Kontakte zu Botschafter Abrassimow.[531]

Wenn Ostberlin beabsichtigt hatte, den Wechsel von Wendt zu Kohl für das Einschwenken auf einen stärker restriktiven Kurs bei den Verhandlungen zu nutzen, dann waren die ersten Auftritte des neuen Verhandlungsführers wohl eher geeignet, beim Senat zunächst für eine gewisse Verunsicherung zu sorgen. Es war bekannt, dass Kohl im Gegensatz zu Wendt bei der Planung und Steuerung der Gespräche mitgewirkt hatte. Was lag für Ostberlin näher, als diesen Mann an Wendts Stelle zu setzen.[532] Man wusste aber nicht, wie er als Verhandlungsführer gegenüber Korber agieren würde. Deshalb war das, was Kohl dann bis zum 23.07. 1965 vorgeführt hatte, für eine Beurteilung der Situation und des neuen Verhandlungspartners nicht sehr aufschlussreich gewesen.

Verhandlungen zu unterbrechen war nicht ungewöhnlich, offensichtlich widersinnig war es aber, von jemandem eine Verhandlungsvollmacht zu verlangen, der bereits seit 1 ½ Jahren Verhandlungen mit Ostberlin führte und dessen Unterschrift auf zwei Vereinbarungsprotokollen neben der Unterschrift des Ostberliner Verhandlungsleiters stand. Es wäre denkbar, dass Kohl Auftrag hatte, nachträglich durchzusetzen, was Wendt

[529] Diese Mitteilung an Kohl übermittelte Korber nach Rücksprache mit Brandt an Senator Schütz mit der Bitte Brandts, den Text mit Dr. Westrick zu besprechen und die Zustimmung zur Absendung des Fernschreibens einzuholen. LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 99.
[530] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 35 - 39.
[531] LAB B Rep 002 Nr. 7991, ebda.
[532] Zumal Kohl eine gesicherte Position im Führungskader besaß.

nicht hatte durchsetzen können oder auch gar nicht durchsetzen wollte. Dass er damit aber keinen Erfolg haben würde,[533] hätte für Ostberlin absehbar sein müssen. Korber wartete kühl ab, bis Kohl mit der Überschreitung der von ihm selbst gesetzten Frist einen Fehler machte, um ihn dann unter Zugzwang zu setzen.

5. Der restriktive Protokollentwurf Ostberlins und die Reaktionen von Senat und Bundesregierung

Im ersten Gespräch (09.08.1965)[534] hielt Kohl sich bedeckt. Die Vollmachtfrage erklärte er für erledigt, aber auf Korbers neuen Protokollentwurf wollte er nicht eingehen, sondern beschränkte sich auf grundsätzliche Ausführungen zu einem Abkommen zwischen Senat und DDR. Darin dozierte Kohl, dass das Passierscheinabkommen Teil eines Gesamtverhältnisses zwischen den Partnern sei und ein Vertrauensverhältnis voraussetze, wenn das Abkommen auf Dauer gerechnet sei. Das Abkommen habe jedoch nicht zu einer Entspannung zwischen Westberlin und der DDR geführt. Es sei mit Billigung und Unterstützung des Senats zu Aktionen gekommen, die mit Abschnitt VII der Protokollanlage und des Abkommens überhaupt unvereinbar seien. Er nannte Anschläge gegen die „Staatsgrenze“ und eine Sitzung des Bundestages in Berlin. Korber hielt dagegen, dass das Übereinkommen nur zustande gekommen sei, weil sachfremde politische Interessen ausgeklammert wurden. Die jetzigen Gespräche ergäben sich aus den in der letzten Übereinkunft übernommenen Verpflichtungen. Auch im Vier-Augen-Gespräch blieb Kohl dabei, dass seine Seite nicht daran vorbeigehen könne, dass die Übereinkunft im letzten Jahr „immer wieder missbraucht“ worden sei. Seine Seite müsse alles überdenken.[535]

In der Staatssekretärsbesprechung (11.08.1965) bat Dr. Krone Senator Schütz um eine Lagebeurteilung Korbers und des Senats. Schütz

[533] Kunze meinte, dass Kohl dazu neigte, die Planung seiner Seite wortgetreu umzusetzen und dabei das politische Umfeld auf Senatseite zu vernachlässigen. Kunze, S. 183.
[534] Auf Westberliner Seite gab es eine Veränderung, statt Kunze kam ORR Dr. Müller-Zimmermann in die Gruppe.
[535] Zum Schluss ließ Kohl anklingen, dass er an der Planung der Gespräche von Beginn an mitgewirkt habe. LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 41 – 50.

sagte, dass nach seiner Einschätzung Ostberlin noch mehrere Gespräche benötigen werde, um die Öffentlichkeit von seiner restriktiven Haltung abzulenken. Aus Berliner Sicht könne wohl auf Grund einer neuen Entscheidung in Ostberlin eine gewisse Neigung zum Abschluss einer Übereinkunft vermutet werden, da auch die Vollmachtfrage von Ostberlin als erledigt betrachtet würde. Auch eine Verlängerung der Übereinkunft sei nicht mehr völlig ausgeschlossen. Dazu bekräftigte Dr. Westrick den Standpunkt der Regierung, dass sie nur einer Verlängerung des Protokolls vom 24.09.1964 zustimmen werde.[536]

Im nächsten Gespräch (16.08.1965) ließ dann Kohl endlich die Katze aus dem Sack und präsentierte einen neuen Protokollentwurf. Dazu führte er aus, dass seine Regierung auf Grund verschiedener Provokationen und der Übernahme der Notstandsgesetze durch das Abgeordnetenhaus die Entwicklung in Westdeutschland bis nach den Wahlen abwarten werde. Somit schlage sie eine Laufzeit der Übereinkunft bis zum 31.01.1966 vor. Man sei vom Wortlaut der letzten Übereinkunft ausgegangen und habe auch bewusst Fragen wie die der gemischten Präsenz und der Unterschriftsformel nicht berührt, obwohl sie aktuell seien. Auch die neuen Passierscheinstellen seien übernommen worden. Im Protokollmantel sei das Wort *erfolgreich* gestrichen, weil nach Auffassung seiner Regierung die Übereinkunft vom 24.09.1964 nicht erfolgreich durchgeführt worden sei. Außerdem habe man den dritten Absatz im Protokollmantel verkürzt.[537] Nach Einsichtnahme bemängelte Korber, dass nicht nur die Laufzeit auf zwei Monate verkürzt sei, auch fehle ein Besuchszeitraum im Herbst vollständig. Kohl argumentierte, dass der Besuchszeitraum im Herbst 1964 lediglich als Ersatz für die ausgefallenen Besuchszeiten Ostern/Pfingsten 1964 eingerichtet worden war, an deren Ausfall der Senat schuldig sei. Im Herbst gäbe es keine wichtigen Feiertage und auf diese sei das Besuchsprogramm beschränkt.

Dem hielt Korber entgegen, dass der Herbstzeitraum eingerichtet worden sei, weil der Senat Wendts Vorschlag für Besuche eines engeren Verwandtenkreises als unzumutbar abgelehnt hatte. Weiterhin erinnerte Korber daran, dass man sich bisher darüber einig war, dass grundlegende

[536] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 122.
[537] Es handelte sich um die Weiterführung der Übereinkunft.

politische Gegensätze nicht Einfluss auf die Erörterung von Sachfragen nehmen sollten. Kohl blieb jedoch bei seiner politischen Argumentation. Gespräche über die Verlängerung der Vereinbarung bzw. eine Festlegung darauf lehnte er ab.

Auf Ersuchen Korbers gab Reuther dann Auskunft über die Zahl der während der Besuche Festgenommenen und den Grund der Festnahme. Reuther nannte 22 Personen, gegen die ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sei. 13 Personen wurden inzwischen entlassen, 9 seien noch in Haft, davon 6 wegen Beteiligung an „Menschenhandel", 3 wegen Spionage. Korber wandte sich entschieden gegen den Begriff „Menschenhandel". Zur Frage der Familienzusammenführung sagte Reuther, dass 49 Ostberliner die beantragte Genehmigung zur Übersiedlung nach Westberlin erhalten hätten (36 Erwachsene und 13 Kinder). Weitere Anträge würden bearbeitet.

Zum Thema Besuchsanträge bei Geburten und Hochzeiten in Westberlin erklärte Kohl, dass derartige Genehmigungen nur in Erwägung gezogen worden seien, im Hinblick auf die augenblickliche Situation jedoch nicht in Frage kämen.[538] Als Kohl dann andeutete, dass seine Regierung die Unterzeichnung des Protokolls für diesen Tag erwarte, erwiderte Korber, dass er dazu nicht bereit sei, und kam nochmals auf die von ihm bereits genannten Mängel in Kohls Entwurf zu sprechen. Aber Kohl ließ sich darauf nicht ein. Zur Frage der Oster/Pfingstzeiträume 1966 meinte er lediglich, dass sein Entwurf die künftige Verlängerung eines neuen Abkommens nicht ausschließe.[539]

Nach Korbers Rückkunft von der Besprechung mit Kohl erörterte die Regierung (Brandt, Albertz und die Senatoren Neubauer, Evers, Theuner, Schiller und Schütz) mit Korber die Situation. Korber berichtete zunächst über den Verlauf des Gesprächs und den Inhalt von Kohls Protokollentwurf. Positiv zu werten sei, dass der Entwurf im politisch-rechtlichen Teil mit dem eigenen Entwurf vom 22.06.1965 übereinstimme. Das bedeute, dass Ostberlin von seiner Forderung nach Erörterung der Voraussetzung einer neuen Übereinkunft abrücken würde. Negativ sei vor allem die Befristung bis 31.01.1966, das Fehlen eines Herbsttermins und

[538] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 51 – 60.
[539] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 78/79.

einer Verlängerungsklausel. Darüber hinaus habe Kohl erklärt, dass es im Grunde keine Voraussetzungen für ein neues Abkommen gäbe, man aber dennoch im Interesse der Menschen ein Angebot gemacht habe. Da Senator Schütz und der Senat mit einer sofortigen Zustimmung der Bundesregierung zu diesem Vorschlag der DDR rechnen würden, habe er Kohl weisungsgemäß mitgeteilt, dass das Angebot geprüft würde und bei einer positiven Beurteilung mit einer baldigen Unterzeichnung gerechnet werden könne.[540]

Bei der Behandlung des Ostberliner Entwurfs war man der Ansicht, dass es sich eindeutig um einen Vertragsbruch handeln würde. Trotzdem sollte man überlegen, ob es angesichts des beginnenden Wahlkampfes sinnvoll sei, auf einem eigenen Entwurf zu bestehen. Die Passierscheinfrage müsse unbedingt aus dem Wahlkampf herausgehalten werden. Man habe nur die Wahl zwischen einer begrenzten Übereinkunft oder keiner Übereinkunft. Man sollte also die Zustimmung der Bundesregierung erreichen sobald sichergestellt sei, wann die Besprechungen fortgesetzt würden. Schütz berichtete, dass er mit Staatssekretär Krautwig gesprochen habe, um die Zustimmung der Regierung möglichst umgehend zu erreichen.[541]

Die Mitglieder der Gesprächsrunde waren jedoch gegen ein Nachgeben des Senats und machten dies auch in Beurteilungsstudien an den RBm deutlich. Dr. Kroll schrieb, dass die Weigerung, eine Verlängerungsklausel aufzunehmen, und die Streichung der Bezugnahme auf die Übereinkunft vom 24.09.1964 besonders gravierend seien, weil dadurch nach dem 31.01.1965 jede Bezugnahme auf die bisherigen Übereinkünfte ausscheide und damit alle bisher erreichten politischen, technischen und formellen Vorteile als Präjudiz entfallen würden.[542] Korber kam in seiner Beurteilungsstudie zu folgender Einschätzung:

Drei Änderungen stünden in einem unmittelbaren Zusammenhang:

1. Streichung der Wörter „zur Weiterführung der Passierscheinübereinkunft vom 24.09.1964“
2. Gültigkeitsdauer bis zum 31.01.1966

[540] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 80.
[541] LAB B Rep 002 Nr. 11757, zwischen S. 132 – 133 (keine Seitenzahlangabe).
[542] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 140.

3. keine Verlängerungsklausel

Es käme der anderen Seite darauf an, bereits zum Jahresbeginn 1966 eine Situation zu schaffen, in der kein Übereinkommen mehr in Kraft sei, aus dem sich Rechtsansprüche oder zumindest politische Optionen für ein neues Abkommen herleiten ließen - also ein vertragsloser Zustand wie vor dem Dezember 1963. Diesen Zustand werde Ostberlin dazu benutzen, um künftige Abkommen weitergehend restriktiv zu formalisieren:

a) Besprechungsbeginn erst auf Grund eines Briefwechsels;
b) Vorschaltung eines Gesprächs zwischen einem Senatsmitglied und einem Vertreter der DDR-Regierung;
c) Verhandlungsvollmacht für den Gesprächsführer durch den RBm;
d) Abschlussvollmacht durch den RBm;
e) Unterschriftsformel „Für den Senat von Berlin“ bzw. „Für den Regierenden Bürgermeister“.

Außerdem werde Ostberlin versuchen, den Wegfall der „Salvatorischen Klausel“, der gemischten Präsenz und der Strichbezeichnung zu erreichen. Einen vertragslosen Zustand könne die andere Seite durch Hinausziehen der Gespräche über den 25.09.1965 erreichen. In diesem Fall hätte Ostberlin jedoch „arglistig“ gehandelt. Jedenfalls bestehe ein Unterschied darin, dass die andere Seite den vertragslosen Zustand weil erwünscht selbst herbeiführt oder dass der Senat ihn durch Unterzeichnung des Ostberliner Entwurfs billigt. Zum Schluss versicherte Korber, sich bewusst zu sein, dass dennoch gewichtige Gründe für einen baldigen Abschluss sprächen, er wolle nur die Situation nach dem 31.01.1966 aufzeigen.[543]

Der Protokollentwurf Ostberlins vom 16.08.1965 verfolgte erkennbar zwei Ziele. Zum einen wollte man die Vertragslaufzeiten so weit verkürzen, dass der Senat gezwungen gewesen wäre, vor jedem Besuchszeitraum neu zu verhandeln. Außerdem sollte zwischen den Vertragslaufzeiten jeweils ein vertragsloser Zustand entstehen, der dem Senat die Möglichkeit genommen hätte, die ausgehandelten Vorteile als Präjudiz bei den neuen Verhandlungen zu benutzen, wie das Dr. Kroll formuliert hatte. Diese Zielsetzung hatte Kohl hinter der Begründung für die Verkürzung

[543] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 142 – 144.

der Laufzeit des Protokolls mit der Bemerkung verborgen, dass man die Entwicklung in Westdeutschland bis nach der Bundestagswahl abwarten wolle. Diese Bemerkung markierte aber zugleich das andere Ziel der DDR, die Passierscheinverhandlungen als Erpressungsmittel für politisches Wohlverhalten des Senats einzusetzen, wie man dies bei den Verhandlungen regelmäßig angedroht hatte. Bisher hatte sich die Kritik der SED in der Frage des politischen Wohlverhaltens des Senats gegenüber der DDR jedoch in der Regel entweder auf Vorgänge bezogen, die Berlin selbst betrafen (Anschläge gegen die Mauer) oder auf die Bindungen Berlins an den Bund (Tagung von Bundestagsausschüssen in Berlin). Der von Kohl direkt angesprochene Bezug auf die Bundestagswahl 1965 offenbarte eine neue Qualität in der politischen Auseinandersetzung, in die die Passierscheinfrage nun eingebunden war. Die Bemerkung Kohls zielte nicht auf die Berliner Parlamentarier in Bonn, denn die hatten kein Stimmrecht und wenig Einfluss. Das Ziel war Willy Brandt in seiner Eigenschaft als Parteivorsitzender der SPD und Kanzlerkandidat für die Wahl 1965. Insofern hatte Ostberlin einen strategisch günstigen Zeitpunkt für seine Aktion gewählt, durch die Brandt in eine schwierige Lage geriet. Er war immer noch Regierender Bürgermeister und seine daraus resultierende Involvierung in die Passierscheinfrage durfte nicht in Kollision mit seinen politischen Ambitionen in der Bundespartei und der Kanzlerkandidatur geraten.

Diese Überlegungen führten dazu, dass der Senat in seiner Krisensitzung am 16.08.1965 den Beschluss fasste, die Zustimmung der Bundesregierung zur Unterzeichnung des Ostberliner Protokolls zu erreichen. Wahrscheinlich glaubte man, nach der Wahl in einer besseren Position zu sein und die Verhandlungen dann wieder aufnehmen zu können. Bemerkenswert war jedoch, dass die mit den Passierscheinverhandlungen befassten politischen Beamten Korber und Dr. Kroll eine gegenteilige Position vertraten und von einer Annahme des Ostberliner Entwurfs abrieten. Insbesondere Korber warnte eindringlich, denn obwohl er seine politische Ansicht mit der gebotenen und bei ihm gewohnten Diskretion äußerte, hatte er in seiner Beurteilung doch ein „worst case szenario“ aufgebaut, das alle Möglichkeiten auflistete, die Ostberlin zu Gebote standen,

insbesondere dann wenn man unterschrieb, ohne eine schriftliche Vereinbarung über eine Weiterführung der Gespräche in irgendeiner Form erreicht zu haben. Zur Ironie der Ereignisse gehörte, dass es die Bundesregierung war, die in diesem Fall das Ende der Gespräche verhinderte, weil sie das Ostberliner Protokoll nicht unterzeichnen wollte.

Der Senat war in Bezug auf die Bereitschaft der Regierung, eine Vereinbarung mit Ostberlin auf der Grundlage des Protokollentwurfs vom 16.08.1965 abzuschließen, zu optimistisch gewesen. Dr. Westrick hatte aber bereits auf der Staatssekretärsbesprechung am 11.08.1965 betont, dass die Bundesregierung nur einer Verlängerung der Vereinbarung vom 24.09.1964 zustimmen werde. In der Besprechung am 17.08.1965 kam man nach langen Beratungen überein, die Passierscheinfrage am 19.08. 1965 im Kabinett zu erörtern. Man wollte den Standpunkt des Senats und des Gesamtdeutschen Ministeriums, die für eine Annahme des Ostberliner Vertragsentwurfs seien, und die Ansicht der anderen Bundesressorts, die gegen eine Annahme des Vorschlags votierten, vortragen.[544] Da bei dieser Entscheidung sich auch das Bundeskanzleramt ablehnend verhielt, verweigerte erwartungsgemäß die Bundesregierung am 19.08.1965 ihre Zustimmung zur Unterzeichnung.

IV. Weiterführung der Gespräche unter erschwerten Bedingungen

1. Die Auseinandersetzung um die Sicherstellung der Wiederaufnahme der Gespräche nach dem Auslaufen der Vereinbarung vom 24.09.1964

Bei den am 23.08.1965 beginnenden Gesprächen war Korber in einer schwierigen Lage, weil er, wie bereits 1964, die Auflagen der Bundesregierung entgegen den Wünschen des Senats verhandeln musste. Kohl sah also keine Veranlassung, seinen Standpunkt zu revidieren. Im ersten Treffen blieb er bei seinem Protokollentwurf und versuchte weiterhin in grundsätzlichen Ausführungen nachzuweisen, dass der Senat

[544] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 138a – 138h.

gegen Abschn. VII des geltenden Protokolls verstoßen habe. Am nächsten Tag präsentierte Korber einen Kompromissvorschlag mit folgenden Punkten:

a) Befristung für allgemeine Verwandtenbesuche bis zum 31.03.1966
b) Öffnung der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten bis zum 24.09.1966 bzw. unbefristet
c) Berücksichtigung des Herbstzeitraumes in der Übereinkunft
d) Erklärung über Fortführung der Gespräche zu einem zu nennenden Zeitpunkt

Bei Punkt b) sagte Kohl zu, die Härtefallstelle auch über den 24.09. 1965 hinaus weiterzuführen[545] und zu Punkt d) war er zur Abgabe einer Erklärung bereit.[546] Von seinem Protokollentwurf rückte er nicht ab.

Da Berlin befürchtete, dass die Gespräche bald an einem toten Punkt ankommen würden, führten Brandt und Schütz ein Gespräch mit Bundeskanzler Erhard. Das Ergebnis war ein wenig konkretes Kommuniqué, denn die Haltung der Regierung hatte sich nicht geändert. Die laufenden Passierscheingespräche sollten mit dem Ziel fortgesetzt werden, eine vertretbare Vereinbarung zu erreichen, die sich an der vorhergehenden orientiert.[547]

Zur Abstimmung des Wortlauts der von Kohl zugesagten Erklärung führten beide zwei Vier-Augen-Gespräche (27. und 20.08.1965). Da Kohl eine gemeinsame Formulierung der Erklärung abgelehnt hatte, legten beide Seiten eine eigene Erklärung vor (Anlage 1 und 2). Das führte jedoch nicht weiter, da Kohl die Erklärung Korbers ebenfalls ablehnte.[548] Außerdem sagte er, dass seine Seite die Möglichkeit von Vier-Augen-Gesprächen als erschöpft ansehe. Es sei kein Verhandlungsspielraum mehr gegeben. Man würde es bedauern, wenn die Härtefallstelle am 25.09.1965 schließen müsste. Er könne sich nur schwer vorstellen, dass die Gegenseite daran interessiert sein könnte, die jetzige Übereinkunft auslaufen zu lassen. Seine Seite wünsche noch ein Gespräch mit dem Mitarbeiterstab.

[545] Vorausgesetzt, dass zu diesem Zeitpunkt eine neue Vereinbarung unterzeichnet sei.
[546] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 98 – 107.
[547] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 161.
[548] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 111 – 113.

Anlage 1 Erklärung

des Vertreters der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Staatssekretär Dr. Michael Kohl, bei der Unterzeichnung des dritten Passierscheinabkommens zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat von Westberlin am ... August 1965

Sehr geehrter Herr Korber!
Ich möchte meine Freude zum Ausdruck bringen, daß es uns nach eingehenden Verhandlungen gelungen ist, entsprechend dem Vorschlag meiner Regierung das dritte Passierscheinabkommen zu unterzeichnen. Ich bin bevollmächtigt zu erklären, daß die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik nach erfolgreicher Durchführung des soeben unterzeichneten Passierscheinabkommens entsprechend ihrer Politik der Entspannung und Verständigung zur Aufnahme von neuen Verhandlungen bereit sein wird.[549]

Anlage 2 Erklärung

Beide Seiten erklären, daß sie die bisher getroffenen Regelungen für Besuche in dringenden Familienfällen und für allgemeine Verwandtenbesuche fortsetzen wollen. Sie sind demgemäß übereingekommen, daß am 10. Januar 1966 Staatssekretär Dr. Kohl und Senatsrat Korber die Besprechung über die Weiterführung der Passierscheinstelle für dringende Familienfälle und über die zu vereinbarenden Besuchszeiträume, zunächst für Ostern und Pfingsten 1966, wieder aufzunehmen.[550]

Im Gruppengespräch am 02.09.1965 lehnte Kohl erneut sowohl den Protokollentwurf des Senats vom 22.06.1965 als auch die von Korber formulierte Vorstellung über den Text der Erklärung rundweg ab. Er begründete wiederum die Ablehnung mit der Verletzung des Abschn. VII der Protokollanlage sowie dem Geist des Abkommens durch den Senat. Der Senat müsse, so könnte seine Seite formulieren, das Abkommen künftig besser gegen „Anschläge“ schützen. Im Vier-Augen-Gespräch betonte Kohl, dass der Entwurf seiner Seite und die angebotene Erklärung das Maximum an Entgegenkommen wären. Die Erklärung seiner Regierung sei zudem ein einseitiger Willensakt, auf den die Westseite keinen Einfluss habe. Korber hielt dem entgegen, dass jeder Wortlaut einer Vereinbarung einschließlich der Erklärungen zu dieser Vereinbarung das Einverständnis beider Verhandlungspartner voraussetzen würde, es sei denn, man würde dokumentieren, dass man nicht übereinstimme. Nun begann Kohl, Korber zu einer baldigen Unterzeichnung zu drängen mit der impliziten Drohung, dass er nicht sicher sei, wie lange seine Seite das Angebot aufrechterhalten würde.

[549] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 116.
[550] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 117.

Korber zeigte sich tief enttäuscht über Kohls Ausführungen und schlug vor, dass man ggf. zunächst nur eine Weiterführung der Härtestelle vereinbaren könnte und dann über die normalen Verwandtenbesuche zu Weihnachten/Neujahr 1965/66 verhandeln würde. Kohl reagierte darauf – wie es im Protokoll heißt – „erstaunlich schnell". Er erklärte verbindlich, dass seine Regierung ein solches „Spiel" nicht mitspielen werde. Er schlug ein neues Treffen am 09.09.1965 vor und erwarte, dass dann unterzeichnet werde. Seine Seite würde auch nicht mehr die geringsten Konzessionen machen.[551]

2. Das Ringen zwischen Senat und Bundesregierung um die Frage, ob man Ostberlin nachgeben oder die Schließung der Härtefallstelle riskieren solle

Nachdem Korber den im Gespräch vereinbarten Termin abgesagt und ein Treffen für den 22.09.1965 vorgeschlagen hatte, reagierte Kohl mit einem Protest über die weitere Verzögerung der Unterzeichnung des Abkommens und nannte als Vorschlag den 16.09.1965. Korber lehnte wiederum ab und beharrte auf seinem Terminvorschlag. Schließlich einigte man sich auf den 25.09.1965.[552]

Am 07.09.1965 richtete der Regierende Bürgermeister ein mit ihm abgestimmtes Schreiben des Senats an Bundeskanzler Erhard. Ostberlin habe eine Verlängerung der Übereinkunft abgelehnt und in einem neuen Entwurf nur allgemeine Verwandtenbesuche für Weihnachten/Neujahr 1965/66 und die Weiterführung der Härtefallstelle bis 31.01.1966 zugestanden. Es wurde auf die Unterredung Brandt/Erhard am 26.08.1965 Bezug genommen und daran erinnert, dass man sich darauf verständigt habe, zumindest über die Art der Verlängerung einer begrenzten Übereinkunft eine Regelung zu erreichen. Die andere Seite lehne es ab, ihren Vorschlag materiell zu erweitern, und biete lediglich eine förmliche Erklärung ihrer Bereitschaft zur Gesprächsweiterführung an. Der Verhandlungsspielraum sei ausgeschöpft, der Senat halte weitere Besprechungen

[551] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 124 - 140.
[552] LAB B Rep 002 Nr. 7991l, S. 141 – 146.

für nutzlos und politisch unzweckmäßig, die Sache sei entscheidungsreif. Dies habe Senator Schütz Minister Westrick bereits am 03.09.1965 mitgeteilt. Da die augenblickliche Übereinkunft am 25.09.1965 auslaufe und nach diesem Zeitpunkt die Anknüpfung weiterer Gespräche erschwert werde, gebiete die Sachlage, bis zum 25.09.1965 eine Entscheidung über den Vorschlag Ostberlins herbeizuführen. Da der Bundesregierung eine kurzfristige Entscheidung nicht möglich erscheint, wird vorgeschlagen, der Ostseite ein Treffen zum 21.09.1965 anzubieten, bei dem dann allerdings eine endgültige Entscheidung der Westseite bekannt gegeben werden sollte.[553] Erhard antwortete am 08.09.1965 und stimmte dem Gesprächstermin zu ohne jedoch die angemahnte Entscheidung zu erwähnen.[554]

Auf der Staatssekretärsbesprechung am 23.09.1965 wurde die Erörterung dieser Frage intensiv fortgesetzt. Die Frage von Schütz, ob die Bundesregierung das Angebot Ostberlins von 16.08.1965 weiterhin ablehne, bestätigte Westrick ausdrücklich. Schütz führte aus, dass zwischen Brandt und dem Bundeskanzler Übereinstimmung darüber erzielt worden sei, dass der Verhandlungsspielraum ausgeschöpft sei. Die Ablehnung der Regierung sei zu bedauern, insbesondere weil nach dem Ende der Laufzeit am 25.09.1965 die Härtefallstelle geschlossen würde. Dadurch könnten 300 Menschen pro Tag nicht mehr in den Ostteil der Stadt gelangen. Außerdem würde sich die Verhandlungsposition des Senats verschlechtern. Bei Annahme des Vorschlags würde zumindest der Termin, an dem neue Verhandlungen mit schlechteren Konditionen zu erwarten seien, auf Ende Januar 1966 verschoben. Daher sei nicht ersichtlich, warum nicht unterzeichnet würde.

Westrick bedauerte, dass die unveränderte Haltung der Bundesregierung zu menschlichen Härten führen würde, aber die politischen Ziele hätten hier Vorrang, da sonst der Schaden zu groß würde. Als Kompromiss der Bundesregierung sah Westrick den Vorschlag, dass die Laufzeit der Härtefallstelle unbefristet verlängert und über allgemeine Verwandtenbesuche noch 1965 verhandelt wird. In diesem Fall würde man sich mit dem Weihnachtszeitraum begnügen. Die unbestimmte Laufzeit der Härte-

[553] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 203/204.
[554] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 208.

fallstelle nehme Ostberlin die Möglichkeit, zu einem vorbestimmten Termin auf die Westseite Druck auszuüben.

Schütz meinte, dass der Vorschlag der Regierung bedeuten würde, die Härtefallstelle aus dem Abkommen herauszunehmen. Dieser Vorschlag sei von Korber schon gemacht worden, aber Kohl hätte nachdrücklich abgelehnt.

Westrick blieb dabei, dass es Ostberlin überlassen werden müsse, die Härtefallstelle zu schließen. Auch das AA sei der Ansicht, dass man das Schließen der Stelle Ostberlin aufbürden müsse. Dr. Krautwig hielt den Kompromiss der Regierung für geeignet, den Gesichtsverlust beider Seiten zu minimieren. Da im nächsten Jahr ein annehmbares Angebot Ostberlins nicht mehr zu erwarten sei, sei die Vereinbarung einer Dauerregelung für die Härtefallstelle wesentlich. Wenn die Gegenseite den Terminvorschlag zum 25.09.1965 ablehnen sollte, könne dies als Indiz dafür gesehen werden, dass auch in anderen Kontaktbereichen eine Verhärtung eintreten würde. Schütz blieb dabei, dass der Kompromissvorschlag der Regierung nicht durchsetzbar sei.

Westrick plädierte aus politischen Gründen für eine feste Haltung, wobei das Risiko eines Scheiterns in Kauf genommen werden müsse. Die Härtefallstelle könne aus der Gesamtregelung herausgenommen werden. Die Herausgabe einer Verlautbarung, in der Übereinstimmung zwischen Senat und Bundesregierung festgestellt wird, lehnte Schütz aber ab.[555]

Die Unterredungen zeigen, dass sowohl Senat als auch Bundesregierung generell mit einer Verschlechterung der Situation in der Passierscheinfrage rechneten und dass man prinzipiell über keine Möglichkeiten verfügte, die Entwicklung aufzuhalten. Wenn Ostberlin beabsichtigte, die Passierscheinbesuche sukzessive wieder abzuwürgen, war dies nicht zu verhindern. Ein Dissens bestand im Grunde nur darüber, auf welche Weise man retten könne was zu retten sei und wie lange man den Berlinern die Möglichkeit eines Besuches offen halten könne. Der Senat wollte das Ostberliner Angebot akzeptieren, um den Berlinern wenigstens die Besuche zu Weihnachten/Neujahr 1965/66 zu ermöglichen und die Schließung der Härtefallstelle zu verhindern, darauf hoffend, dass im

[555] LAB B Rep 002 Nr. 11757, S. 230 – 236.

Februar 1966 die Gespräche doch – wenn auch unter schlechteren Bedingungen – weitergehen würden. Die Regierung glaubte, Ostberlin durch Unnachgiebigkeit zu einem Eingehen auf ihre Ziele, wie sie Dr. Westrick formuliert hatte, bewegen zu können. Daher lehnte sie den Ostberliner Entwurf vom 16.08.1965 nach wie vor ab und war auch bereit, eine Schließung der Härtefallstelle hinzunehmen.

3. Die Gespräche stagnieren

Da beide Seiten in der Sache von ihren Vorschlägen für eine Vereinbarung nicht abwichen, beschränkten sie sich bei den Treffen auf die jeweils erneute Präsentation des eigenen Vorschlags und der Ablehnung des Vorschlags der anderen Seite. Am 25.09.1965 endete die Laufzeit der Härtefallstelle, aber Ostberlin machte noch keine Anstalten, die Stelle zu schließen.

Im Gespräch an diesem Tage ging man nach ergebnislosem Austausch des jeweiligen Vorschlags für eine Regelung zu einer allgemeinen Erörterung der Situation über. Kohl kam erneut darauf zurück, dass die vielen Verstöße des Senats in den vergangenen Monaten ein Abkommen im Grunde nicht rechtfertigen würden. Trotzdem sei seine Regierung zu einem Abkommen bereit und würde damit eine Vorleistung erbringen, für die von Seiten des Senats keinerlei Deckung vorläge, denn der Senat habe es abgelehnt, eine Zusicherung zu geben, dass künftige Anschläge gegen das Abkommen verhindert würden.

Korber verwahrte sich dagegen, dass Kohl von Vorleistungen gesprochen habe. Dieser Begriff sei völlig fehl am Platze. Vorleistungen würden hier lediglich gegenüber der Berliner Bevölkerung erbracht. Er müsse mit Bedauern feststellen, dass die Gegenseite so argumentiere, als würde sie den Westberlinern etwas gewähren. Tatsächlich würden doch zu den Westberliner Besuchern ebenso die besuchten Ostberliner gehören, die an diesen Besuchen teilnähmen.[556]

[556] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 147 – 148. Im Gespräch legte Kohl einen neuen Protokollentwurf vor, in dem aber lediglich die Daten aktualisiert waren, die sich seit dem 16.08.65 verändert hatten.

Das Gespräch am 27.09.1965 blieb ebenfalls ergebnislos. Kohl sagte nur, dass die PAng (Ost) in der Härtefallstelle auf Anweisung seiner Regierung diese noch für weitere drei Tage offen halten würden. Auch Korber versicherte, dass die Bediensteten des Senats weiterhin in der Stelle Dienst tun würden.[557] Im Vier-Augen-Gespräch am 29.09.1965 schlug Korber vor, die Gespräche bis zum 15.11.1965 zu unterbrechen. Danach sollte man über Verwandtenbesuche für einen längeren Zeitraum sprechen. Die Härtefallstelle sollte inzwischen weiterarbeiten. Die Vereinbarung könnte auch in Form eines Vermerks getroffen werden. Kohl lehnte auch diesen Vorschlag ab und meinte weiterhin, da der Regierende Bürgermeister Brandt am 30.09.1965 in Urlaub gehen werde, habe seine Seite wenig Hoffnung auf eine Unterzeichnung. Dazu legte er eine Erklärung seiner Regierung vor (Anlage 1) und führte aus, dass seine Regierung davon überzeugt sei, dass die Weigerung des Senats zur Unterzeichnung sie in eine bessere politische Lage bringen werde als den Senat. Sie wolle es auf jeden Fall darauf ankommen lassen.[558]

•

Anlage 1 Erklärung

„Die Regierung der DDR nimmt zur Kenntnis, daß der Senat von West-Berlin infolge rechtswidriger Eingriffe von außen das unterschriftsreif vorliegende Passierscheinabkommen wiederum nicht unterzeichnen will. Darum kann auch die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten ihre Arbeit nicht fortsetzen. Im Interesse der beteiligten Menschen sowie der Entspannung und Normalisierung der Beziehungen zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von West-Berlin kann die Regierung der DDR die Haltung des Senats nur außerordentlich bedauern.
Im Auftrag der Regierung der DDR erkläre ich mich nochmals zur sofortigen Unterzeichnung des vorliegenden Passierscheinabkommens bereit. Ich halte auch meine Einladung aufrecht, die Unterzeichnung des Abkommens am 30. September 1965 17.00 Uhr im Haus der Ministerien, Leipziger Straße vorzunehmen. Selbstverständlich wäre die Unterzeichnung auch im Hause des Senators für Verkehr und Betriebe in West-Berlin möglich.
Wenn das Abkommen im Interesse der Menschen nicht unterzeichnet wird, muß die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten am 2. Oktober 1965, 18 Uhr, ihre Arbeit einstellen.“[559]

[557] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 153 – 161.
[558] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 162 – 164.
[559] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 165.

4. Die Situation nach der Schließung der Härtefallstelle

Das nächste Gespräch, das erst nach längerem fruchtlosem Fernschreibwechsel zustande kam (30.09.1965), führte auch nicht weiter und mündete wiederum in politischen Kontroversen mit bekannten Standpunkten.[560]

Die letzte Staatssekretärsbesprechung vor der Schließung der Härtefallstelle – ebenfalls am 30.09.1965 - brachte schließlich ein Einschwenken von Senator Schütz auf die Linie der Regierung. Dr. Westrick stellte den Kompromissvorschlag der Regierung als klugen Schritt heraus. Jetzt sei man am Ende der Verhandlungen angekommen, weiteres Entgegenkommen der Regierung verbiete sich. Auch Staatssekretär Krautwig und Prof. Carstens waren gegen eine Unterzeichnung. Carstens nannte die Unterzeichnung des Abkommens vom 16.08.1965 eine Preisgabe der eigenen Stellung. Staatssekretär Krautwig sagte, dass sein Minister und seine Freunde auch heute noch bereit seien, das Angebot anzunehmen. Er selbst sei ursprünglich für die Annahme gewesen. Nachdem die Regierung das Angebot abgelehnt habe, sehe er heute keine Möglichkeit der Zustimmung, zumal sich die Haltung des Dr. Kohl ständig verhärtet habe und in die Nähe einer politischen Erpressung gerückt sei. Er halte es dennoch für möglich, dass weitere Verhandlungen ein Ergebnis haben könnten. Auch Dr. Westrick und Dr. Krone sahen noch eine geringe Chance für ein Verhandlungsergebnis. Schütz stimmte der Auffassung schließlich zu und sprach sich auch für weitere Verhandlungen aus.[561]

In einem weiteren Gespräch am 02.10.1965 legte Kohl noch einmal nach mit einer weiteren längeren Erklärung seiner Regierung, die aber nur insofern Neues zur Situation beisteuerte, indem sie das Zustandekommen einer Besuchsvereinbarung zu Weihnachten/Neujahr 1965/66 in Frage stellte, weil die Passierscheinstellen für diese Besuche bereits am 15.11. 1965 öffnen sollten.[562]

Am 04.10.1965 gab Korber für den RBm eine Lageeinschätzung:

---

[560] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 170 – 181.
[561] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 1 – 5.
[562] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 186 – 194.

a) Es gebe keine Anzeichen, dass die Bundesregierung dem Entwurf Ostberlins doch noch zustimmt.
b) Selbst wenn die Regierung dem Senat die Entscheidung überließe, hätte er Bedenken, den Ostberliner Vorschlag anzunehmen. Jetzt könne man nicht mehr akzeptieren, was vor wenigen Wochen noch ohne Prestigeverlust im Interesse der Menschen hätte vereinbart werden können.

- Die Widerstände in der Öffentlichkeit wären zu groß.
- Die eigene Verhandlungsposition würde erschwert.

Taktisch gäbe es nach seiner Lageeinschätzung nur die Aufgabe, sowohl den Vorschlag vom 16.08.1965 als auch einen eventuell noch weiter reduzierten Vorschlag abzulehnen. Er sähe die Schließung der Härtefallstelle und die Aufrechterhaltung des Vorschlags vom 16.08.1965 als letzte Trumpfkarte Ostberlins. Erst wenn Ostberlin zu der Erkenntnis gelange, dass die letzte Trumpfkarte nicht stechen würde, sei eine „sehr winzige Chance“ für ein Eingehen Ostberlins auf den Kompromissvorschlag des Westens vorhanden. Da rein zeitlich gesehen im November immer noch eine Weihnachtsregelung möglich sei, erwarte er im Oktober keine Änderung der Ostberliner Haltung.[563]

Nachdem Ostberlin mit der Schließung der Härtefallstelle immer noch zugewartet hatte, Kohls Bemühungen, Korber doch noch zur Unterzeichnung zu drängen, aber nichts fruchteten, setzte man die Drohung in die Tat um. Das Ostberliner Personal wurde am 02.10.1965 nach vorheriger Ankündigung aus der Stelle abgezogen. Kohls optimistische Erwartung, dass der politische Schaden für den Senat größer sein würde als für die SED, ging allerdings von einer realitätsfernen Prämisse aus.

Der Senat hatte lange für die Unterzeichnung votiert, weil er der Bevölkerung die Härte der Schließung der Passierscheinstelle nicht aufbürden wollte. Außerdem zögerte er sicherlich auch vor den Folgen des Risikos, falls Ostberlin die Verhandlungen vollständig abbrach. Dafür hätte der Senat die Verantwortung gegenüber den Berlinern tragen müssen und nicht die Regierung im fernen Bonn. Als sich aber abzeichnete, dass die Regierung auf das Angebot Ostberlins – trotz der Drohung mit dem

[563] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 274 a – 274 d.

Schließen der Härtefallstelle – keineswegs eingehen würde, hatte er ohnehin keine Wahl und schloss sich dem Kurs der Regierung an. Dabei hatte der Senat die Gewissheit, dass er sich gegebenenfalls auf den Durchhaltewillen der Bevölkerung verlassen konnte. Das hatten die Meinungsbefragungen immer wieder bestätigt. Außerdem gab Korbers Analyse durchaus Grund zur Hoffnung, zumal seine Beurteilung der Situation mit der der Bundesregierung am Ende ohne Einschränkung übereinstimmte.

Das Verhandlungspoker war also keineswegs entschieden, wie Kohl hoffte. Seine Strategie, den Senat mit harten Einschnitten im neuen Protokoll zu entmutigen und zur Unterzeichnung geneigt zu machen, hatte zwar Erfolg, aber der Widerstand der Bundesregierung machte diesen Vorteil zunichte. Nachdem es ihm weiterhin nicht gelungen war, durch Druck und Totalverweigerung und fortwährende Fristsetzung sein Ziel zu erreichen, verlegte er sich darauf, die Zeit bis zum Ende der Arbeit der Härtefallstelle mit einer substanzlosen Gesprächsführung zu überbrücken, um mit der Schließung der Härtefallstelle erneut Druck ausüben zu können, von dem er offenbar überzeugt war, dass die andere Seite damit auf jeden Fall zum Einlenken gebracht werden könne. Wie Korber richtig erkannte, war dies jedoch Kohls letzte Trumpfkarte. Wenn dieser Trumpf nicht stach, würde er selbst unter Zeitdruck geraten und wäre dann seinerseits genötigt unter Umständen einzulenken. Jedenfalls hatte Kohls Verhandlungsstrategie nicht zum Aufweichen und Auseinanderbrechen der westlichen Position geführt. Am Ende hatte er alle gegen sich aufgebracht und musste nun gegen eine geschlossene Front operieren.

5. Das Verhandlungspoker wird fortgesetzt

Am 05.10.1965 äußerte der Senat gemeinsam mit der Bundesregierung sein Bedauern über den Stillstand der Gespräche, hielt aber seine durch Senatsrat Korber übermittelten Vorschläge aufrecht und erklärte seine Bereitschaft zu weiteren Gesprächen.[564] In zwei Gesprächen am 08. und 13.10.1965 waren die Standpunkte nach wie vor unverändert.

[564] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 276.

Kohl erklärte sich lediglich bereit, nochmals über den Inhalt der Erklärung betreffend die Weiterführung der Gespräche zu reden.

Am 21.10.1965 gab der Regierende Bürgermeister in einer Sondersitzung des Senats, an der auch der Präsident des Abgeordnetenhauses und die Fraktionsvorsitzenden der Parteien des Hauses teilnahmen, eine umfassende Erklärung zur Passierscheinfrage und zum Stand der Verhandlungen ab. Brandt stellte heraus, dass eine Unterzeichnung des Ostberliner Entwurfs vom 16.08.1965 keinesfalls in Frage komme und Spekulationen über eine Änderung der Haltung des Senats vollkommen verfehlt seien. Außerdem erinnerte er daran, dass es sich bei den Passierscheingesprächen um Fragen des innerstädtischen Verkehrs und um technische Übereinkünfte handeln würde. Dieser Gesichtspunkt sei in der öffentlichen Erörterung nicht mehr genügend beachtet worden.[565]

Am Tag darauf fand ein weiteres Gespräch statt, das in der Sache ebenfalls ergebnislos verlief. In einer Vier-Augen-Unterredung teilte Korber dann mit, dass er aus dienstlichen Gründen ab 25.10.1965 eine 14tägige Studienreise nach Israel antreten werde. Anschließend wolle er noch 14 Tage seines Jahresurlaubs nehmen. Sollte sich in der Passierscheinfrage eine Einigung abzeichnen, so sei er bereit, seinen Urlaub zu verschieben. Als sein Vertreter sei ORR Kunze ernannt. Der überraschte Kohl reagierte zunächst sehr heftig. Korber entgegnete kühl, dass er schließlich einen Vertreter benannt habe. Im Übrigen müssten er und Kohl sich im Falle einer Erkrankung auch vertreten lassen. Schließlich schlug Kohl ein neues Treffen für den 28.10.1965 vor, kritisierte aber nochmals Korbers Abwesenheit. Korber nahm dies zur Kenntnis mit der Bemerkung, dass die Verhandlungen schon seit Wochen stagnieren würden und man von Verhandlungen im eigentlichen Sinne durchaus nicht mehr sprechen könne. Außerdem überreichte er dem erstaunten Kohl den Wortlaut der Erklärung Brandts vom Vortag mit dem Bemerken, dass er diese Erklärung nicht diskutieren könne. Sie diene lediglich der Information.[566]

Diese Aktion Korbers war mit dem Auftritt Brandts und seiner Erklärung im Rathaus abgestimmt. Der Befreiungsschlag des Senats und Kor-

[565] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 43.
[566] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 216 – 225.

bers Überraschungscoup sollten den Senat in die Offensive und wenn möglich Bewegung in die Gespräche bringen. Da Korber nach seiner Lageeinschätzung im Oktober nicht mit einer Änderung in der Haltung Ostberlins rechnete, war seine angekündigte Abwesenheit nur mäßig riskant. Außerdem hatte das Verhalten Kohls deutlich gemacht, dass Ostberlin an einer Weiterführung der Gespräche interessiert war und nicht an einen Abbruch dachte. Kohl hatte sogar einen Vorschlag Korbers am 27.09.1965 zur Unterbrechung der Gespräche abgelehnt. Sein Auftrag war es, eine Vereinbarung für Weihnachten zustande zu bringen und der Termin rückte näher. Korber hatte ihm mit seinem angekündigten Urlaub bedeutet, dass der Senat nicht unter Zeitdruck stand und die Schließung der Härtefallstelle auch noch längere Zeit hinnehmen würde.

Am 23.10.1965 kündigte Korber fernschriftlich an, dass Senatsrat Horst Schultze am 28.10.1965 das Gespräch mit Kohl als sein Vertreter führen werde. Kohl erklärte sich mit einem Vier-Augen-Gespräch einverstanden. Dieses Gespräch fand in entspannter Atmosphäre statt. Schultze kam vorsichtig auf die Frage der Härtefallstelle und die Erklärung zur Fortsetzung der Verhandlungen zu sprechen, ohne jedoch mit Kohl zu einem konkreten Ergebnis zu gelangen.[567] Auch das folgende Treffen (04.11.1965) blieb ohne Ergebnis.

Im Gespräch am 12.11.1965 in der Fasanenstraße teilte Schultze mit, dass Senatsrat Korber wieder im Dienst sei. Er, Schultze, würde nur noch das Vier-Augen-Gespräch führen, beim anschließenden Gruppengespräch sei Korber wieder Verhandlungsführer. Kohl legte Schultze überraschend ein neues Protokoll für die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten mit einem neuen Termin bis 31. März 1966 vor. Als Begründung nannte er das gute Verhandlungsklima in den letzten Gesprächen. Dies sei allerdings ein Maximalentgegenkommen.

Im Gruppengespräch nannte Korber den Entwurf nach Durchsicht einen erfreulichen Fortschritt. Zur weiteren Klärung wollte er von Kohl wissen, ob der Entwurf bedeute, dass die Härtefallstelle aus dem Entwurf herausgenommen werde und für die Verwandtenbesuche der Entwurf vom 16.08.1965 weiterhin unverändert Gültigkeit hätte. Außerdem fragte er

[567] LAB B Rep 002 Nr. 7991, S. 231 – 237.

nach der Vorstellung der anderen Seite über die Weiterführung der Gespräche über Passierscheinbesuche im Jahr 1966. Kohl sagte, dass seine Regierung sich von diesem Entwurf noch nicht distanziert habe. Zur Frage der Weiterführung der Gespräche äußerte er sich nicht. Zur Verlängerung der Laufzeit der Härtefallstelle stellte Korber noch einschränkend fest, dass dies kein Ausgleich dafür sei, dass die Stelle zwei Monate nicht gearbeitet habe. Berliner, die in dieser Zeit einen Besuch hätten beantragen können, seien schließlich nicht in der Lage, diesen im Februar/März 1966 nachzuholen.[568]

6. Ostberlin beginnt einzulenken

Im Gespräch am 16.11.1965 erörterte man zunächst wieder die Frage der Laufzeit der Härtefallstelle und die Weiterführung der Gespräche. Die Verlängerung hielt Kohl für „völlig irreal“ und zur Weiterführung verwies er wiederum auf die Erklärung, die seine Regierung abgeben wolle. Korber bestand darauf, dass seine Seite eine Verlängerung bis zum 31.03.1966 für die allgemeinen Verwandtenbesuche gefordert hätte, für die Härtefallstelle jedoch eine unbefristete bzw. mindestens einjährige Laufzeit.

Für die gegenüber Schultze zugestandene Verlängerung der Laufzeit auf den 31.03.1966 nannte Kohl im Vier-Augen-Gespräch einen rein sachlichen Grund. Man habe festgestellt, dass der 31.01.1966 tatsächlich zu knapp sei, um eine längerfristige Regelung insbesondere für Ostern und Pfingsten 1966 zu treffen. Da Ostern auf den 10. April falle, sei eine Einigung bis spätestens März zwingend. Auch zu Korbers Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Entwurf vom 16.08.1965 und dem vom 12.11.1965 sah sich Kohl zu einer Klarstellung genötigt, da er sich, wie er sagte, vielleicht etwas unpräzise ausgedrückt habe. Wenn man eine isolierte Übereinkunft über die Härtefallstelle schließen würde, dann hätte dies eine Änderung des Entwurfs vom 16.08.1965 zur Folge. Man würde dann die Härtefallstelle herausnehmen, weil dieses Problem schon

[568] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 6 – 11.

anderweitig geregelt sei.[569] Zu der Abweichung des Protokolls vom 12.11.1965 gegenüber dem vom 24.09.1964 führte er aus, dass man den Hinweis auf dieses Protokoll weggelassen habe, da dieses schon seit geraumer Zeit abgelaufen sei, und man sich, wie bereits erklärt, eine Formel über die Fortsetzung der Besprechungen durch Abgabe einer einseitigen Erklärung vorstellen würde. Zur Wiederaufnahme des Hinweises auf das Hausrecht und den Halbsatz „gemäß Protokoll vom ...“ ins Protokoll bestand Korber als sine qua non auf einer Zustimmung seiner Seite.[570]

Im folgenden Gespräch (19.11.1965) zeigte sich Kohl konzessionsbereit. Zwar sei die Frist 31.03.1966 unabdingbar, man würde jedoch nicht auf einem gesonderten Protokoll für die Härtefallstelle bestehen, sondern sei auch bereit, Härtefälle und Verwandtenbesuche in einem Abkommen mit Laufzeit 31.03.1966 zu regeln. Man würde auch eine zweite Übereinkunft unterzeichnen und die erste im Hinblick darauf ändern. Schließlich sei auch eine Vereinbarung über Verwandtenbesuche zu Weihnachten/ Neujahr 1965/66 möglich mit anschließender Verhandlung über die Regelung der Härtefallbesuche. Im Falle eines Abschlusses würde man auf die bereits angekündigte Erklärung über die Darlegung und Wahrung der eigenen Rechtsposition und die Ausführungen über bestimmte Erwartungen verzichten. Diese stark reduzierte Erklärung erläuterte Kohl und fügte hinzu, dass seine Seite dazu auch keinen Antwortbrief Brandts erwarte. Ein Fernschreiben an ihn genüge.

Die Frage der Laufzeit der Härtefallstelle wurde noch nicht endgültig geklärt.[571]

Am 22.11.1965 sagte Kohl zu, dass er nach ordnungsgemäßer Durchführung der Passierscheinübereinkunft auf ein entsprechendes Fernschreiben der Westseite hin zu einem Gespräch über die weitere Ausgabe von Passierscheinen bereit sein werde. Seine Seite habe nicht die Absicht, dieses Gespräch von der Erfüllung zusätzlicher Forderungen abhängig zu machen. Den Wortlaut der angekündigten Erklärung teilte er aber noch nicht mit. Durch seine ergänzende Mitteilung, dass bei einer

[569] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 26 – 34.
[570] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 36 – 38.
[571] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 39 – 45.

Übereinkunft für Verwandtenbesuche selbstverständlich die Härtefallstelle für diesen Zeitraum geöffnet werde, hatte Kohl auch die Frage der Laufzeit dieser Stelle festgelegt.[572]

Nachdem Kohl monatelang in rigoroser Ablehnung zu allen Vorschlägen Korbers verharrte, hatte er es nun sehr eilig, eigene Kompromissvorschläge zu präsentieren, um doch noch den Weg für eine Vereinbarung zu Weihnachten/Neujahr 1965/66 zu ebnen. Dafür war er sogar bereit, separate Übereinkommen für Verwandtenbesuche und Härtefallbesuche zu unterschreiben – ein Ansinnen, das er noch am 02.09.1965 entrüstet zurückgewiesen hatte.

Obwohl Krautwig und Mende keine Verbesserung gegenüber dem Entwurf vom 16.08.1965 erkennen konnten, so war die Verlängerung der Laufzeit um zwei Monate und damit die Aussicht darauf, innerhalb dieser Zeit eine Regelung für Ostern/Pfingsten 1966 aushandeln zu können, zweifellos ein gewichtiger Vorteil. Man entging dem Problem, vor dem Korber und Dr. Kroll in ihrer Beurteilung des Ostberliner Entwurfs gewarnt hatten, das entstehen würde, wenn man nach dem Auslaufen der geltenden Vereinbarung in einem vertragslosen Zustand wieder neu mit den Verhandlungen beginnen müsste. Darauf hatte Kohl im Gespräch am 16.11.1965 auch hingewiesen, als er die Gründe für die angebotene Laufzeitverlängerung erläuterte. Die Bemerkung Kohls, dass man keine Antwortschreiben von Brandt auf die Ostberliner Erklärung erwarte, konnte bedeuten, dass die SED es zunächst aufgegeben hatte, Brandt zu einem politischen Kontakt mit der Regierung der DDR zu veranlassen. Man wollte, dass die Vereinbarung zustande kommt und war im November schon unter Zeitdruck. Für die Vereinbarung selbst war das positiv. Welche Schlussfolgerungen die SED jedoch für die weitere Entwicklung in der Passierscheinfrage daraus ziehen würde, blieb zunächst ungewiss. Die Gespräche zwischen Senat und Bundesregierung machten jedenfalls deutlich, dass beide mit einer Verschlechterung der Möglichkeit von Passierscheinbesuchen für die Berliner rechneten.

[572] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 45 – 50.

7. Regierung und Senat stimmen dem Vorschlag Ostberlins vom 17.11.1965 und der Unterzeichnung der Vereinbarung zu

Am selben Tag befasste sich auch der Koordinierungsausschuss zum innerstädtischen Personenverkehr mit der Entwicklung der Passierscheingespräche. Dr. Westrick resümierte, dass alle Bemühungen, Ostberlin zu Zugeständnissen zu bewegen, bis auf die Verlängerung der Laufzeit der Härtefallstelle auf den 31.03.1966 gescheitert seien. Wegen der fortgeschrittenen Zeit müsse am nächsten Tag im Kabinett eine einheitliche Linie vorgetragen werden.

Senator Schütz vertrat die Ansicht des Senats, dass der Ostberliner Vorschlag akzeptiert werden sollte, noch sei Zeit, eine Weihnachtsregelung technisch zu organisieren. Dr. Krautwig kritisierte die Regierung wegen ihrer Ablehnung des Vorschlags vom 16.08.1965. Bei dessen Annahme hätte man sechs Monate für Verhandlungen zur Verfügung gehabt. Nunmehr seien es nur noch vier Monate. Dennoch seien er und Dr. Mende für die Annahme, obwohl man keinen Vorteil gegenüber dem Vorschlag vom 16.08.1965 erkennen könnte. Auch Dr. Krone und Prof. Carstens waren für die Annahme. Carstens meinte, dass bei einer Ablehnung mit kritischen Reaktionen und Äußerungen des westlichen Auslands gerechnet werden müsse. Dr. Gradl und Sts von Hase plädierten für eine Ablehnung. Mit Verweis auf den Dissens zwischen Senat und Regierung wollte Westrick von Schütz wissen, ob der Senat auch eine Ablehnung der Regierung mittragen würde. Schütz glaubte in der augenblicklichen Situation diese Zusicherung nicht geben zu können, damit wolle man jedoch keinen Druck auf die Regierung ausüben. Nun erklärte auch Dr. Gradl seine Annahme des Vorschlags. Westrick warb weiter um Zustimmung der anderen Ressorts mit dem Bemerken, dass der Senat sich mit einer kleinen Ausnahme immer der Bundesregierung angeschlossen habe. Sts von Hase war nach wie vor dagegen. Die Frage sollte am folgenden Tag im Kabinett im Beisein von Senator Schütz entschieden werden.[573]

[573] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 135 – 140.

Am folgenden Tag billigte das Bundeskabinett die Unterzeichnung der ausgehandelten Vereinbarung mit der Auflage, dass die Erklärung von Dr. Kohl nicht vor der Unterzeichnung abgegeben wird. Der Inhalt der Erklärung dürfe nicht als Vertragsgrundlage behauptet werden.[574]

8. Die Einigung und der Abschluss der Vereinbarung

Im letzten Gespräch am 24.11.1965, das insgesamt von 17.30 bis 02.45 Uhr am 25.11.1965 dauerte, wurde schließlich eine Übereinstimmung erzielt und die Übereinkunft abgeschlossen. Zunächst jedoch begannen die Verhandlungsführer bei der Durcharbeitung des Entwurfs in gleicher Weise wie bei den Verhandlungen zur ersten und zweiten Vereinbarung differenziert um Worte und Begriffe im Text des Protokolls zu feilschen, um auch noch in letzter Minute der eigenen Seite einen Vorteil zu verschaffen. Dabei musste wohl auch Kohl erkennen, dass er für seine Seite durchaus etwas erreichen konnte auch ohne die Regeln einer fairen Verhandlungsführung zu missachten.

Korber erklärte zu Beginn, dass seine Seite bereit sei, eine Passierscheinübereinkunft mit einer Geltungsdauer bis zum 31.03.1966 abzuschließen. Diese Übereinkunft sollte sowohl die allgemeinen Verwandtenbesuche als auch die Besuche zu dringenden Familienangelegenheiten umfassen. Er schlug vor, alle noch offenen Fragen an Hand des Entwurfs Ostberlins vom 16.08.1965 zu erörtern und hoffe auf eine endgültige Einigung. Nach Kohls Zustimmung besprach man in der Einzelerörterung folgende Punkte:

- Kohl stimmte dem Vorschlag zu, nur eine Übereinkunft abzuschließen.
- Korber akzeptierte, dass im Protokollmantel das Wort ‚erfolgreich' gestrichen wurde.
- Die Zahl der Gespräche wurde auf 23 (inklusive persönliche Gespräche) festgelegt.

[574] LAB B Rep 002 Nr. 11758, S. 168/169.

Protokollmantel Abs. 3

Korber bemängelte, dass im Protokollmantel der Hinweis auf die Weiterführung der Übereinkunft vom 24.09.1964 fehlte. Da Kohl die Wiederaufnahme des Hinweises entschieden ablehnte, weil er keinesfalls eine Verbindung zum Abkommen vom 24.09.1964 hergestellt sehen wollte, wurde dieser Punkt zurückgestellt.[575]

Protokollmantel Abs. 5

Korber erklärte, dass seine Seite auf eine Verlängerungsklausel, wie in der Übereinkunft vom 24.09.1964 vorhanden, verzichten würde, da sie nicht durchsetzbar sei.

Protokollanlage

- Besuchszeitraum (Abschnitt I Nr. 1 a)

  Nach Kohls Zusicherung, dass Besucher mit Besuchstag 18.12. 1965 ihre Passierscheine schon am Tag zuvor abholen könnten, akzeptierte Korber den Besuchszeitraum 18.12. 1965 – 02.01.1966. [576]

- Stiefeltern, Stiefgeschwister (Abschn. I Nr. 1 c)

  Reuther bestätigte, dass dieser Personenkreis auch künftig nicht zu den antragsberechtigten Verwandten zählen würde.

- Die Öffnungszeit der Härtefallstelle an Samstagnachmittagen wurde wegen geringer Inanspruchnahme gestrichen.

- Da für die Passierscheinausgabe nur eine Woche zur Verfügung stünde, wurde Abschn. III Nr. 3 Satz 1 geändert: Die Ausgabe der Passierscheine für Verwandtenbesuche gem. Abschn. I Nr. 1 erfolgt an dem Tag, dessen Datum auf dem Kontrollabschnitt vermerkt ist.

- Ergänzende Bestimmung zur sofortigen Ausstellung von Passierscheinen in besonders dringenden Fällen

  Kohl wünschte eine schriftliche Festlegung dieser Bestimmung im Text. Korber lehnte das zunächst ab, da die Bearbeitung Entscheidung der Passierscheinanträge nicht in Westberlin er-

[575] Im Protokoll wird vermerkt, dass Korber diese Frage nur aus verhandlungstaktischen Gründen erörterte, um sie später als Austausch gegen den Verzicht Kohls auf seine aus dem Protokoll vom 12.11.1965 ersichtlichen Forderungen zu nutzen.

[576] Dadurch gewannen die Besucher Zeit, weil sie ihren Besuch schon am Morgen des 18.12.1965 antreten konnten.

folge. Schließlich war Korber bereit, diese Frage außerhalb der Protokollanlage in einem schriftlichen Vermerk zu regeln. Er bestand jedoch dabei auf einem Vermerk, dass es sich um die Bestätigung einer bereits früher getroffenen Vereinbarung handeln würde und nicht um etwas Neues. Dies wurde aber von Kohl entschieden abgelehnt, der erklärte, dass er es nicht akzeptieren könne, wenn über die Hintertür ein Junktim zwischen der alten und der neuen Regelung hergestellt würde. Man fand dann einen Kompromiss, dass in dieser Sache am 25.11.1965 Fernschreiben zwischen Kohl und Korber ausgetauscht werden sollten (Anlage 2).

- Hausrecht (Abschn. V Nr. 2)

Im Entwurf vom 12.11.1965 waren die Bestimmungen über das Hausrecht, weil nach Kohls Ansicht überflüssig, weggelassen worden. Korber insistierte auf der Bedeutung des Hausrechts für seine Seite. Kohl verzichtete auf die Streichung.

- Offensichtlich unbegründete Anträge

Kohl wollte den Abschn. Nr. 5 c dahingehend ergänzen, dass nur solche Anträge angenommen würden, die den Bestimmungen der Übereinkunft entsprächen. Er begründete dies mit unnötiger Mehrarbeit für die PAng (Ost) und damit, dass die Westpresse alle Ablehnungen in einen Topf werfen und propagandistisch ausschlachten würde.[577] Auch in diesem Fall fand man einen Kompromiss in einer Erklärung, die dazu im Protokoll gegeben werden sollte.

- Kuriere

Im Abschn. VI Nr. 1 wünschte Kohl die Erwähnung der Beförderung durch „Kuriere“. Da Korber dies ablehnte, weil alle Fahrten von Westberliner Personal durchgeführt würden, verzichtete Kohl auf den Zusatz.[578]

Anlage 2
Sehr geehrter Herr Dr. Kohl!

[577] Er beklagte, dass die Presse von 5 000 Ablehnungen berichtet habe.
[578] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 52 – 77.

Ich stimme mit Ihnen darin überein, daß auch für die Laufzeit der Passierscheinübereinkunft vom 25. November 1965 in begründeten besonders dringlichen und ernsten Ausnahmefällen, wie z. B. bei unmittelbarer Todesgefahr eines erkrankten oder verunglückten Verwandten, beim Todesfall eines Verwandten, der die sofortige Unterstützung der Hinterbliebenen dringend erfordert, bei einer am gleichen Tag stattfindenden Bestattung eines Verwandten, in der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten sofort Passierscheine ausgestellt werden. Die näheren Einzelheiten werden zwischen unseren Beauftragten vereinbart.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Horst Korber[579]

Das Gespräch am 25.11.1965 diente ausschließlich der Unterzeichnung der ausgefertigten Passierscheinübereinkunft. Vor der Unterzeichnung übergab Korber eine beglaubigte Abschrift seiner dienstlichen Weisung. Kohl überreichte eine Unterzeichnungsvollmacht, die von Stoph und Abusch unterschrieben war. Die Unterzeichnung erfolgte um 11.40 Uhr. Kohl und Korber gaben dann jeweils eine Erklärung der Regierung der DDR und des Berliner Senats ab (Anlage 1 und 2).

Anlage 1 Erklärung Kohls nach der Unterzeichnung

Mit Genugtuung können wir feststellen, daß es endlich gelungen ist, entsprechend dem Vorschlag der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein neues Passierscheinabkommen zu unterzeichnen. Bedauerlich ist nur, daß dies nicht schon vor zwei Monaten geschah, obwohl die konstruktiven Vorschläge der Regierung der DDR vom 16. August 1965 dies schon damals ermöglicht hätten.

Ich bin bevollmächtigt zu erklären:

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik führte die Passierscheinverhandlungen, um ihrem Willen zur Verständigung über eine Politik der Entspannung Ausdruck zu verleihen und direkten Verhandlungen zwischen Mitgliedern der Regierung der DDR und Mitgliedern des Senats von Westberlin über weitere Fragen, die der Normalisierung der beiderseitigen Bezeichnungen dienen, den Weg zu bereiten.

Bei der Unterzeichnung dieses Passierscheinabkommens geht die Regierung der DDR davon aus, daß seine Durchführung nicht durch Handlungen gefährdet werden darf, die unvereinbar mit dem humanitären Anliegen des Passierscheinabkommens sind und sich gegen die vom Abkommen garantierte ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs richten. Derartige Handlungen würden die Durchführung des Passierscheinabkommens in Frage stellen.

Im Interesse der Bürger Westberlins und ihrer Verwandten in der Hauptstadt der DDR hoffen wir dafür, daß die ungestörte Durchführung des Passierscheinabkommens gesichert wird und es im Interesse weiterer Verwandtenbesuche Westberliner Bürger in der Hauptstadt der DDR zu einer Entspannung der Beziehungen zwischen Westberlin und der Deutschen Demokratischen Republik kommt.

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik wird im Geiste des soeben unterzeichneten Abkommens und entsprechend ihrer Politik der Entspannung und Verständigung zur weiteren Führung von Passierscheinverhandlungen

[579] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 78.

zwischen dem Vertreter der Regierung der DDR und dem Vertreter des Senats von Westberlin bereit sein.

Anlage 2 Erklärung Korbers nach der Unterzeichnung

Meine Seite begrüßt es, daß nunmehr eine Übereinkunft unterzeichnet werden konnte, die anknüpfend an die bisherigen Passierscheinübereinkünfte den Menschen in beiden Teilen der Stadt ein Wiedersehen ermöglicht.

Allerdings bedauern wir es, daß es nicht möglich war, die Passierscheinübereinkunft vom 24. September 1964 wie vorgesehen um ein Jahr zu verlängern und daß es bis zum Abschluß dieser begrenzten Übereinkunft derartig langwieriger Gespräche bedurfte.

Meine Seite nimmt zur Kenntnis, daß Sie, wie Sie wiederholt erklärt haben, zur Weiterführung von Passierscheingesprächen bereit sind. Wir gehen hierbei davon aus, daß die Gespräche Mitte Januar fortgesetzt werden. Sie können damit rechnen, daß ich Sie rechtzeitig fernschriftlich zu einem ersten Gespräch über die weitere Ausgabe von Passierscheinen im Jahre 1966 einladen werde. Ich darf in diesem Zusammenhang schon jetzt meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, daß es uns bei den Gesprächen im kommenden Jahr gelingen wird, im Interesse der Menschen eine befriedigendere Regelung als jetzt zu erreichen.

Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß wir diese Übereinkunft ebenso korrekt erfüllen werden wie dies bei den bisherigen Übereinkünften der Fall war. Allerdings werden wir uns ebenso auch weiterhin gegen jede mißbräuchliche Interpretation dieser Übereinkunft wehren. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf meine Ausführungen in den Besprechungen vom 25. und 28. Januar sowie am 5. Februar 1965. Für uns beinhaltet diese Übereinkunft ausschließlich eine in der gegenwärtigen Situation aus humanitären Gründen erforderliche technische Regelung, die ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte geschlossen wird. Unsere Zielsetzung ist und bleibt unverändert die Wiederherstellung der Freizügigkeit in ganz Berlin.[580]

Siebtes Kapitel

I. Vorbemerkungen

Der Text des Protokollmantels im Protokoll zur III. Vereinbarung wies mehrere bedeutsame Veränderungen auf. Das Wort ‚erfolgreich' vor dem Wort ‚Durchführung' war entfallen, ebenso der Halbsatz ‚zur Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom ...' und der Hinweis zur Aufnahme von Besprechungen über die Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls. Die Gültigkeit des Protokolls war auf vier Monate verkürzt.

Damit hatte Ostberlin die Erwartung des Senats durchkreuzt, dass sich künftige Abmachungen über Verwandtenbesuche in Ostberlin zu einem regelmäßigen kleinen Grenzverkehr, zumindest in einer Richtung, würde erweitern lassen. Mit dem Protokoll vom 25.11.1965 hatte die DDR

[580] LAB B Rep 002 Nr. 7991a, S. 80 – 83.

die Bestimmungen der Übereinkunft vom 24.09.1964 gebrochen, denn dort war vereinbart, dass man Besprechungen über die Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls vom 24.09.1964 aufnehmen werde. Diese Gültigkeit hatte Kohl ausdrücklich für nichtig erklärt, ohne dafür jedoch eine in den Augen des Senats rechtmäßige auf die Übereinkunft bezogene Begründung vorweisen zu können.

II. Die starke Betonung der politischen Gesprächsthematik durch Kohl, seine restriktive Verhandlungsstrategie und das daran orientierte enttäuschende Verhandlungsergebnis

1. Der Charakter und die Atmosphäre der Gespräche unter dem neuen Ostberliner Verhandlungsführer

In seinem Verhandlungsstil war Kohl weit weniger konziliant und beweglich als Wendt. Er mühte sich von Beginn an sehr bestimmt aufzutreten und die Beschlüsse seiner Regierung als Ultima ratio zu verkünden. Das wird an seinem Vokabular deutlich, das sich zeitweilig gern in Extreme steigerte oder sich in Werturteilen äußerte. Wenn es um Feststellungen und Vorschläge der Senatsseite ging, so waren diese manchmal „abwegig, völlig irreal oder indiskutabel“. Eigene Vorschläge hingegen waren das „Maximum an Entgegenkommen, das letzte Zugeständnis, die äußerste Grenze des Vertretbaren“.

Obwohl Kohl also verbal nicht zum Euphemismus neigte, hinterließ dies bei Korber erkennbar keinen Eindruck. Im Gegenteil, er registrierte sachlich, wenn Kohl im Eifer des Gefechts gelegentlich über das Ziel hinausschoss und einen Fehler machte. Zum Beispiel nannte er die Erklärung seiner Regierung zum Protokoll einen einseitigen Willensakt, auf den der Senat keinen Einfluss habe, aber Korber wies ihm sogleich nach, dass dies nicht der Fall sei, denn auf dem Protokoll stünde auch die Unterschrift des Verhandlungspartners, der nur Sachdinge unterschreiben würde, denen er auch zugestimmt habe. Dieser nicht erlahmenden Aufmerksamkeit und unerbittlichen Sachlichkeit seines Gegenübers scheint Kohl nicht in dem Maße gewachsen gewesen zu sein, wie sein Vorgänger

Wendt. Obwohl auch dieser in einem Gespräch angelegentlich bemerkt hatte, dass er, Wendt, zwar kein so versierter und kenntnisreicher Verhandlungsführer wie Korber sei, seine Regierung aber dennoch wisse, was sie zu tun habe. Jedenfalls benutzte Kohl die Unterredungen mit Senatsrat Schultze um die Verlängerung der Laufzeit des Protokolls zu verkünden, gegen die er sich unentwegt gesperrt hatte und begründete dies mit dem guten Verhandlungsklima unter Schultze. Was die Gespräche vermutlich belastete, waren die propagandistischen Abschweifungen Kohls, bei denen er den Eindruck vermitteln wollte, als würde seine Seite der anderen ohne Gegenleistung etwas gewähren, was diese überdies nicht verdient hätte. Dabei war Korber und seiner Gruppe sehr wohl bewusst, dass Kohl nicht glaubte sie überzeugen zu können, sondern dass mit derlei Propagandatiraden einer bestimmten politischen Absicht vorgearbeitet werden sollte. Und diese Absicht verhieß für die weitere Entwicklung nichts Gutes. Soweit es bei den Gesprächen um Sachthemen ging, die den Inhalt des Protokolls betrafen, verfocht Kohl seine Entwürfe und Vorschläge ebenso zielbewusst und hart in der Sache wie Wendt dies getan hatte. Sein überraschendes Einlenken im November sollte die Vereinbarung retten.

2. Die Bilanz der Gespräche: Das Ergebnis der Vereinbarung – die politische Steuerung – die künftigen Erwartungen beider Seiten

Das Ergebnis der Vereinbarung war in zweifacher Hinsicht ein gravierender Rückschlag. Was den Sachinhalt des Protokolls betrifft, so wurde der Senat auf den Stand vom 17. Dezember 1963 zurückgeworfen. Die Hoffungen der Berliner, dass sich für sie Besuchsmöglichkeiten auf Dauer ergeben könnten, hatten sich nicht erfüllt. Auch von der Aussicht auf eine Minimierung der monatelangen Gespräche, wie sie Wendt zuletzt noch angedeutet hatte, musste man sich verabschieden. Wurden für die erste Vereinbarung mit vergleichbarem Vertragsinhalt sieben Gespräche an weniger als sechs Tagen benötigt, so brauchte man für die dritte Vereinbarung fünf Monate und 23 Gespräche. Wenig ermutigend für den

Senat erwies sich darüber hinaus der Umstand, dass Ostberlin die vertraglichen Abmachungen der zweiten Vereinbarung mit dem Argument gebrochen und für nichtig erklärt hatte, dass der Senat die Bestimmungen der Vereinbarung verletzt hätte, was definitiv nicht der Fall war. Damit war eingetreten, was bei Verhandlungen mit der DDR immer im Bereich des Möglichen gelegen hatte. Die SED hatte die Passierscheinvereinbarungen nicht aus humanitären sondern ausschließlich aus politischen Gesichtspunkten abgeschlossen. Da diese politischen Ziele über diplomatische Verhandlungen offensichtlich nicht zu erreichen waren, kehrte dieser Staat zu seiner gewohnten Methode zurück - er dekretierte. Weil der Senat außer über Verhandlungen über keinerlei Mittel verfügte, um dem zu begegnen, hatte er nur die Wahl der Ablehnung oder der Akzeptanz dessen, was die andere Seite noch zugestehen wollte. Im Interesse der Berliner musste man diesem oktroyierten Abkommen zustimmen, darüber waren sich diesmal am Ende Senat und Regierung einig, um Besuche möglich zu machen solange diese noch möglich waren. Die Steuerung der Verhandlungen durch Bundesregierung und Senat war dennoch weiterhin teilweise von einer divergierenden Interessenlage bestimmt. Da der politische Teil des Protokollmantels bis auf das Wort „erfolgreich“ unverändert war, hatte das AA keine Einwände mehr und unterstützte den Senat sogar – allerdings vorsichtig. Das Bundeskanzleramt, bisher eher auf der Linie des Senats, wollte jedoch zunächst nur einer Verlängerung der Vereinbarung vom 24.09.1964 zustimmen, während der Senat den Ostberliner Vorschlag vom 16.08.1964 unterzeichnen wollte und davon auch bis zur Schließung der Härtefallstelle nicht abwich. Die Bereitschaft des Senats zu erklären, dass man mit der Regierung übereinstimme, wurde zweimal von Schütz abgelehnt. Es wurde deutlich, dass Dr. Westrick als Leiter des Bundeskanzleramtes und enger Mitarbeiter des Bundeskanzlers im Jahr der Bundestagswahl auch die Steuerung der Passierscheinverhandlungen in der Hand halten wollte. Der Bundesregierung ist jedoch das Verdienst nicht abzusprechen, dass sie mit ihrer Unnachgiebigkeit auch gegenüber dem Druck Ostberlins mit der Schließung der Härtefallstelle doch noch Verbesserungen erreichte. Die Entscheidung, die Schließung der Härtefallstelle hinzunehmen und auf eine Reaktion Ostberlins zu warten,

barg ein beachtliches Risiko, denn eine Garantie für ein Einlenken Ostberlins gab es nicht. Deshalb hatte Korber auch vorsichtig von einer „sehr winzigen Chance“ gesprochen. Auch war der Ausfall der Härtefallstelle eine schwere Belastung für die Berliner. Die Haltung der Regierung wurde durch die Überzeugung motiviert, dass man auch im Wahljahr vor der DDR nicht einknicken dürfe. Politische Erwägungen hatten hier das Primat vor der humanitären Frage.

Am Ende überwog wohl auf beiden Seiten die Überzeugung, dass der Entwurf Kohls vom 12.11.1965, der sich dem Kompromissangebot der Bundesregierung angenähert hatte, das Maximum dessen war, was man erreichen konnte. Interessant war, dass die Berliner CDU als Opposition im Abgeordnetenhaus unter Amrehn die Passierscheinpolitik des Senats zwar nach wir vor nicht billigte, sie aber insofern tolerierte, da auch sie den schnellen Abschluss einer Vereinbarung befürwortete.

Was die politischen Erwartungen an die neue Passierscheinvereinbarung betrifft, so hatte auch Ostberlin nichts erreicht. Der Senat hatte sich politisch nicht bewegt und weiterhin nicht die Absicht, dies zu tun. Brandts Erklärungen waren in dieser Hinsicht unmissverständlich. Selbst wenn Brandt sein Amt in Berlin zu Gunsten seiner Aufgaben in der Bundespartei aufgeben sollte, musste die SED doch mit einem politischen Weggefährten Brandts als Nachfolger rechnen.

Die SED hatte die Laufzeit der Vereinbarung soweit verkürzt, dass sie ihre Passierscheinpolitik schnell ändern konnte. Kohls Argumentation, dass man die Entwicklung in Westdeutschland im Hinblick auf die Passierscheinfrage zunächst abwarten wolle, entsprach der Wahrheit. Ulbrichts machtpolitisches Kalkül, dass man den Parteivorstand der SPD auch durch Einsatz aller der SED zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten dazu bewegen könnte, seine bisherige deutschlandpolitische Position zur Disposition zu stellen, schloss sicher auch das Offenhalten der Passierscheinfrage – zumindest bis zum Jahr 1966 – ein. Brandt war immer noch Regierender Bürgermeister von Berlin.

III. Die Entwicklung der Passierscheinfrage im Spiegel der Presse

1. Der Gesprächsbeginn und die Positionen von Senat und Bundesregierung zum Protokoll-entwurf Ostberlins vom 16.08.1965 in der öffentlichen Diskussion

Im Gegensatz zur Ersten und auch noch zur Zweiten Vereinbarung waren die Gespräche zur Dritten Vereinbarung von Anbeginn Gegenstand einer breiten öffentlichen Erörterung. Ostberlin bestand nicht mehr auf Vertraulichkeit bei den Treffen[581], sondern ADN berichtete ausführlich über die Gespräche und spannte sie vollständig in seine Propaganda-offensiven ein. Dem Senat blieb keine Wahl als ebenfalls an die Öffentlichkeit zu gehen. Das führte dazu, dass Dr. Westrick im Koordinierungsausschuss Kritik an der Pressearbeit des Senats übte. Schütz verteidigte den Senat damit, dass die Presse im Westen häufig frühzeitige Informationen aus Ostberlin erhielte und dem Senat bereits Vernachlässigung seiner Informationspflicht vorgeworfen werde. Deshalb müsse der Senat reagieren.

Da die Gespräche nach der Zurückweisung des Ostberliner Entwurfs vom 16.08.1965 bis in den November hinein praktisch auf der Stelle traten, konnten die Medien von der Sache her kaum etwas berichten. So beschränkte man sich zunehmend auf Veröffentlichung und ggf. Kommentierung der Erklärungen und Stellungnahmen beider Seiten. Insbesondere Ostberlin schien es nur darauf anzukommen, den Eindruck von laufenden Verhandlungen zu erwecken, während man tatsächlich nur den Zeitraum bis zum Ende der Laufzeit des Protokolls vom 24.09.1964 überbrücken wollte. Dieser von Ostberlin forcierte Propagandakrieg in den Medien war ein unabweisbares Zeichen für die Verschlechterung des politischen Klimas. Die DDR hatte ihre mit den Passierscheinvereinbarungen verknüpften Ziele nicht erreicht. Man ließ die humanitäre Maske fallen und griff wieder zu den groben Mitteln der Propagandaattacken auf Senat und Bundesregierung.

[581] Die Senatsprotokolle der Gespräche sind auch nur noch mit dem Verschlussgrad VS-Vertraulich versehen.

In den Berichten der Westberliner Presse standen zunächst die Reaktionen von Senat und Bundesregierung auf den Ostberliner Entwurf vom 16.08.1965 und die sich daraus ergebenden Differenzen auch im Hinblick auf die näher rückende Bundestagswahl im Vordergrund. Am 23. Juni schrieb der *Tagesspiegel* über eine Erklärung Brandts zum Brief von Ministerpräsident Stoph, in dem dieser gefordert hatte, die Voraussetzungen für ein neues Abkommen zu prüfen. Der Inhalt des Briefes war am Vortag vom Senat bekannt gegeben worden. Brandt und der Senat seien der Ansicht, dass es bei den Gesprächen ausschließlich um die Verlängerung der bestehenden Übereinkunft gehen könne und nicht mit anderen Themen vermengt werden sollte. Korber hatte seinem Gesprächspartner den Entwurf eines neuen Passierscheinprotokolls zukommen lassen, in dem Besuchszeiträume für den Herbst, für die Weihnachtszeit und für Ostern/Pfingsten vorgesehen seien. Das Senatspresseamt habe außerdem die Unterschriftsvollmacht für Korber im Wortlaut veröffentlicht.

In den Ausgaben vom 19./20.08.1965 befasste sich der *Tagesspiegel* mit der Verlautbarung der Bundesregierung zum Ostberliner Protokollentwurf vom 16.08.1965 und der Kontroverse Brandts mit der Bundesregierung. Dabei ging es um die Frage, ob der Protokollentwurf durch eine gezielte Indiskretion aus dem Regierungslager bekannt geworden sei. An diesem Vorwurf hielt Brandt auch weiterhin fest und meinte, dass durch „derartige unverantwortliche Machenschaften“ die Verhandlungsposition des Senats geschwächt und die der anderen Seite gestärkt worden sei. Er versicherte jedoch, solche Fragen nicht in den Wahlkampf ziehen zu wollen.

Erhard hatte die Kritik Brandts an dem einstimmigen Kabinettsbeschluss der Regierung zur Ablehnung des Ostberliner Vorschlags bedauert. Er versicherte ebenfalls, dass er die Passierscheinfrage in seinen Wahlreden nicht anschneiden werde. Der *Tagesspiegel* ging dann in seinem Kommentar mit der Haltung Brandts und des Senats wie üblich hart ins Gericht. Es sei bedenklich, wenn der Senat den Eindruck eines möglichen Berliner Alleingangs erwecken würde. Diese Bedenken hatte die Zeitung bereits mehrmals während der zurückliegenden Verhand-

lungen vorgebracht, ohne für eine solche Vermutung einen Nachweis erbringen zu können. Außerdem verurteilte man Brandts Stellungnahme zu den Indiskretionen über den Inhalt der Gespräche. Es hieß, wenn man erneut gegen eine sachgemäße Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Gang der Verhandlungen sei, liefere man Argumente gegen die Verhandlungen selbst. Verhandlungen, die nicht an das Licht der Öffentlichkeit dringen dürften, seien „im Kern verdächtig, gefährlich und falsch“. Das war sehr starker Tobak, denn Brandt hatte sich lediglich gegen eine vorzeitige Veröffentlichung von Details aus den Verhandlungen gewandt, die man obendrein nicht aus sachdienlichen Gründen sondern zu Wahlkampfzwecken hatte durchsickern lassen.

In der Ausgabe vom 20.08.1965 wurde dieses Thema in einem Bericht über eine Pressekonferenz Brandts in Hamburg weiterbehandelt. Brandt blieb dabei, dass der Senat dem Ostberliner Angebot ebenfalls reserviert gegenübergestanden habe, es aber vorgezogen hätte, statt öffentlicher Ablehnung zunächst „im Sinne und in Vertrautheit“ Arrangements für die Behandlung von Verbesserungen zu treffen nach der Devise „kleine Schritte sind besser als keine“. Allerdings benutzte Brandt das Thema auch zu der Feststellung, dass maßgebende Kräfte in Bonn die Politik der kleinen Schritte gegenüber dem Osten nur mit halbem Herzen mitgemacht hätten. Er beeilte sich jedoch, diesen Seitenhieb gegen die bekannten Gegner einer solchen Politik mit dem Hinweis auf die Bundestreue Berlins abzumildern, obwohl der Senat keine nachgeordnete Behörde der Bundesregierung sondern eine eigenständige Landesregierung sei. Dass das Thema Passierscheine im Wahlkampf dennoch nur am Rande eine Rolle spielte, war der Einsicht von Senat und Regierung geschuldet, dass man das Unternehmen keinesfalls gefährden dürfte. An diesem Punkt kam man am Ende immer zusammen, denn Ostberlin sollte nicht den Eindruck gewinnen, dass es möglich sei, Westberlin politisch zu isolieren.

2. Die Zuspitzung der Situation am Ende der Laufzeit der Härtefallstelle

Am 06.09.1965 teilte Brandt auf einer Wahlveranstaltung in Koblenz mit, dass Senat und Bundesregierung beschlossen hätten, die Passierscheingespräche erst nach der Bundestagswahl fortzusetzen. Gleichwohl sei der Senat weiterhin der Ansicht, eine kurzfristige Verlängerung der alten Vereinbarung zu akzeptieren, während die Regierung weiter verhandeln wolle. ADN hätte die Bundesregierung beschuldigt, dass sie die Akzeptierung des Ostberliner Vorschlags vom 16.08.1965 verhindert habe, und gleichzeitig warnend darauf hingewiesen, dass die Härtefallstelle am 25.09.1965 ihre Arbeit einstellen müsste, wenn bis dahin keine neue Vereinbarung unterschrieben worden sei.[582]

Am 26.09.1965 berichtete der *Tagesspiegel* über weitere erfolglose Gespräche und darüber, dass Kohl das „ausnahmsweise" Offenhalten der Härtefallstelle bis zum 27.09.1965 verkündet hätte. Seine Regierung erwarte nunmehr jedoch die Unterzeichnung, da die Verhandlungen abgeschlossen seien, wie er den Journalisten nach dem Verlassen der Verhandlungsräume in der Fasanenstraße mitteilte. Ende September schrieb die Zeitung unter der Überschrift „Passierscheingespräche am Rande des Abbruchs", dass Korber einen neuen Kompromissvorschlag vorgelegt habe, der nun den östlichen Vorschlag vom 16.08.1965 als Grundlage nehmen würde jedoch Verbesserungen beinhalte, über die man noch keine genauen Informationen habe. Jedenfalls sei er von Kohl zurückgewiesen worden. Weiterhin habe ADN mitgeteilt, dass die Härtefallstelle nun endgültig ihre Tätigkeit am 02.10.1965 einstellen müsse.[583] In der Ausgabe vom 03.10.1965 wurde eine Senatserklärung zitiert, in der Bezug nehmend auf eine Ostberliner Erklärung betont wurde, dass der Senat weiterhin zu Gesprächen bereit sei und dass die andere Seite die verschiedenen Vorschläge, die der Senat und die Bundesregierung zur Fortführung der Passierscheinübereinkunft gemacht hätten, verschweigen würde. Ulbricht habe in einer Rede in Leipzig gesagt, seine Seite wünsche, dass in Westberlin die „Revanchehetze und Diversionstätigkeit"

[582] Tagesspiegel, 08.09.65
[583] Tagesspiegel, 30.09.65

gegen die DDR unterblieben. Wenn in Bonn beschlossene Gesetze auf Westberlin übertragen würden und Westberlin zur Frontstadt gemacht wird, sei klar, dass dadurch die Beziehungen zwischen der DDR und Westberlin leiden würden. Man könne nicht von einer Politik der kleinen Schritte sprechen und gleichzeitig Maßnahmen treffen, die gegen die DDR und andere sozialistische Länder und deren friedliebende Bevölkerung gerichtet seien.[584] Am 7. Oktober hieß es, dass die Bundesregierung die Bereitschaft Ostberlins, die Gespräche weiterzuführen, begrüßt habe. Regierungssprecher von Hase sagte, man hoffe wenigstens, den Kern der Vereinbarung – die Stelle für Härtefälle – beibehalten zu können. Auf die Frage, ob die Regierung einer Weiterarbeit der Härtefallstelle für längere Zeit auch ohne Vereinbarung zustimmen würde, meinte er, dass es auf das praktische Ergebnis ankommen würde. ADN behauptete, dass der Senat unter dem Druck der Bundesregierung die Gespräche bis zum 15.11.1965 aussetzen wolle. Das sei der Tag, an dem nach dem Vorschlag der DDR die Passierscheinstellen für Weihnachts- und Neujahrsbesuche bereits geöffnet sein sollten. Der Vorschlag sei zurückgewiesen worden, da die Unterzeichnung nicht länger verzögert werden dürfe, damit die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten ihre „nützliche“ Tätigkeit wieder aufnehmen könne.[585] Die Bemerkung von Hase’, dass man wenigstens den Kern der Vereinbarung – die Härtefallstelle – erhalten wolle, war aus rückblickender Sicht zu diesem Zeitpunkt verhandlungstaktisch kein Ruhmesblatt. Zwar hatte auch Korber nur von einer minimalen Chance gesprochen, dass Ostberlin noch einlenken würde, aber er hätte sich doch niemals gegenüber der anderen Seite so offen auf ein Minimalziel zurückgezogen, solange das Verhandlungspoker noch nicht ausgereizt war. Außerdem wies Dr. Westricks Strategie in die gleiche Richtung. Erklärbar wird dieser Vorgang nur durch den Umstand, dass von Hase zur Gruppe der Verhandlungsgegner zählte.

Was die Härtefallstelle betrifft, so war der Regierung offenbar noch nicht klar, welche Bedeutung Ostberlin der Tätigkeit dieser Stelle zumaß und dass die DDR einmal bereit sein könnte, die Stelle auch ohne Vereinbarung auf unbegrenzte Zeit weiterarbeiten zu lassen.

[584] Tagesspiegel, 03.10.65.
[585] Tagesspiegel, 07.10.65.

3. Die dritte Passierscheinvereinbarung im Urteil der Presse

Am 24.11.1965 berichtete der *Tagesspiegel*, dass die Zustimmung der Bundesregierung zum letzten Vorschlag Ostberlins als sicher gelte. Alle Forderungen, die Kohl seit dem Sommer erhoben habe, seien abgewehrt worden. Die dauernde Öffnung der Härtefallstelle konnte jedoch nicht sichergestellt werden. Die kommunistische Seite habe in den Verhandlungen – was den Protokollmantel betreffe – nichts erreicht.[586]

Am 26.11.1965 hieß es im Leitkommentar des *Tagesspiegel:* Die am 25.11.1965 unterzeichnete Übereinkunft sei keine Verlängerung des Abkommens vom 24.09.1964. Das auf die Weihnachtszeit limitierte Abkommen sei dem Senat quasi „zur Bewährung“ angeboten worden. Dagegen habe sich der – allerdings vergebliche – Widerstand gerichtet. In Pankow kenne man die unterschiedliche Interessenlage von Bundesregierung, die mit sich uneins sei, und Senat, der vereinfacht die Meinung vertritt, man müsse das noch Erreichbare akzeptieren, nachdem man einmal den Schritt zu vertraglichen Abmachungen mit der DDR über den innerstädtischen Verkehr getan habe.

Die *Berliner Morgenpost* meinte in ihrem Kommentar zur Vereinbarung: Man habe den Senat zu Recht getadelt, weil er sich im August allzu eilfertig auf die Ostberliner Vorschläge einlassen wollte. Doch nun sei anzuerkennen, dass der Senat die Verhandlungsmöglichkeiten beider Seiten realistischer eingeschätzt habe als die Verfechter eines harten Kurses. Für die Bundesregierung sei dies jedoch das Zeugnis eines blamablen Fehlschlags. Es sei nicht zu bemänteln, dass Bonn einfach umgefallen sei. Wer zu Recht den Anspruch erhebe, als Letzter entscheidungsberechtigt zu sein, müsse auch den Mut zu riskanten und unpopulären Entscheidungen aufbringen. Auf künftige weitere Erleichterungen zu einem politisch annehmbaren Preis sei so nicht zu hoffen.[587]

Der *Telegraf* kommentierte die Vereinbarung wie folgt: In die Freude über das Erreichte mische sich Bitternis. Selbst bei größtem Optimismus könne die neue Übereinkunft nicht gerade als Musterbeispiel

[586] Tagesspiegel, 24.11.63.
[587] Berliner Morgenpost, 26.11.65.

für gesamtdeutsche Politik gewertet werden. Es sei von Anbeginn klar gewesen, dass das Sowjetzonenregime eine zeitweilige Öffnung der Mauer nicht aus Menschlichkeit sondern aus politischem Kalkül angeboten habe. Der Senat hingegen stellte um der Menschlichkeit willen parteipolitisches Prestigedenken bewusst zurück, wofür er heftige Kritik von Seiten der „retardierenden" Kräfte in der Bundesrepublik habe einstecken müssen. Immerhin gelang es im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zu bleiben. Eine politische Aufwertung der DDR nach innen und außen wurde vermieden. Seither hätten sich die Umstände merkwürdig verändert. Senatsrat Korber verhandle zwar immer noch im Auftrag des Senats, aber jeder seiner Schritte werde im Staatssekretärsausschuss erörtert, verworfen oder gebilligt. Außerdem gelange alles durch zahlreiche Indiskretionen aus Bonn auf den offenen Markt. Dadurch habe die Bundesregierung, indem sie sich als federführend hinter Korber hervortat, selbst zur Aufwertung der DDR beigetragen. Zu allem Überfluss sei diese Federführung Bonns keineswegs erfolgreich gewesen. Man hörte nicht auf Korber, als dieser meinte, dass mehr nicht zu erreichen sei. Nun müsse Bonn erkennen, das Korber Recht hatte. Bei richtiger Erkenntnis der Lage hätte der nun entstandene nachteilige Eindruck vermieden werden können.[588]

Die Berliner Presse sparte nicht mit Kritik insbesondere an der Haltung der Bundesregierung, von der der *Tagesspiegel* nur abwertend meinte, dass sie mit sich uneins sei. Andererseits blieb das Blatt implizit bei seiner distanzierten Haltung gegenüber der grundsätzlichen Entscheidung des Senats, überhaupt mit der Regierung der DDR über innerstädtische Verkehrsfragen zu verhandeln. Der Bundesregierung wurde vorgeworfen, dass sie als Verfechterin eines harten Kurses zwar die Führung bei den Verhandlungen übernommen habe, mit ihrer Zielsetzung aber wegen Inkonsequenz gescheitert sei. Die These des *Telegraf*, dass die Regierung mit ihrer Federführung bei den Verhandlungen selbst der Aufwertung der DDR Vorschub geleistet habe, wurde durch das Verhalten Ostberlins jedoch nicht bestätigt. Der wütende Protest der SED gegen die Einmischung Bonns in die Gespräche verdeutlichte, dass es den Kom-

[588] Telegraf, 25.11.65.

munisten darum ging, den Senat als selbstständigen politischen Verhandlungspartner im Sinne der Drei-Staaten-Theorie herauszustellen.

Das Verhandlungsergebnis selbst in der III. Vereinbarung wurde mit verhaltenem Pessimismus bewertet. Es sei von Anbeginn unzweifelhaft gewesen, dass Ostberlin einen politischen Preis fordern werde. Aber welche Folgen es haben würde, wenn der Senat den Preis weder entrichten könne noch wolle, blieb zunächst unbeantwortet.

IV. Die technischen Gespräche im Besuchszeitraum Weihnachten/Neujahr 1965/66

Die Abwicklung des Besuchsverkehrs verlief so routiniert und reibungslos,[589] dass für diesen Zeitraum nur zwei Gespräche angesetzt waren (16.11. und 17.12.1965). Wie bereits in den technischen Gesprächen zur Durchführung der II. Vereinbarung benutzte Reuther diese als Forum für Beschwerden und warnende Hinweise, die rein politischer Natur waren und mit der Erörterung von technischen bzw. organisatorischen Problemen nichts mehr zu tun hatten. Vom Gespräch am 17.12.1965 berichtete Regierungsdirektor Kunze: Reuther habe im Namen seiner Regierung auf folgende „ernste Vorkommnisse“ hingewiesen: Am 27.11.1965 sei von Westberlin aus ein Ballon mit Sprengsätzen aufgelassen worden, durch den Leben und Gesundheit von Menschen gefährdet worden seien.[590] Am 08.12.1965 seien im Raum Staaken Grenzanlagen zerstört und Grenzorgane provoziert worden.

In einem Vier-Augen-Gespräch mit Kunze verlas Reuther eine Erklärung. Seine Regierung stelle fest: Brandt hetze gegen Grenzorgane der DDR, mische sich in innere Angelegenheiten der DDR ein, verbreite unwahre Behauptungen, unterstütze Hetze gegen die UdSSR und eine

[589] Im Jan. 1966 legte Kunze zur Sitzung des Ausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen einen Bericht über den Verlauf der Besuchsaktion vor. In den 16 Passierscheinstellen seien 350 365 Anträge abgegeben und 595 390 Passierscheine für 980 264 genehmigte Besuche ausgegeben worden. Im Ausgabezeitraum habe sich das Buchstabensystem bewährt. Von den Antragstellern seien keine Beschwerden insbesondere über Wartezeiten eingegangen. Die Zusammenarbeit mit den PAng (Ost) war korrekt. Zahl der Besucher: ca. 4,5 Mio. Der technische Ablauf war gut, der Besucherverkehr zügig. Die Organisation war auf beiden Seiten gut eingespielt! Der am häufigsten benutzte Übergang war Sonnenallee. LAB B Rep 002 Nr. 11750, S. 69 – 71.

[590] Es handelte sich um einen jener Ballons, mit denen von Westberlin aus westliches Propagandamaterial nach Ostberlin transportiert wurde.

deutsch-sowjetische Verständigung und fordere zu illegalen gesetzwidrigen Handlungen gegen die DDR auf. Der Senat müsse sich darüber klar sein, dass eine derart verständigungsfeindliche Politik sich direkt gegen Geist und Buchstaben des Passierscheinabkommens richte. Das Abkommen sei ein kleiner Schritt zur Verständigung. Wenn Brandt eine umfassendere Verständigung wolle, sei dies nicht durch eine derartige Politik gegenüber der DDR zu erreichen.[591] Wie weit sich diese propagandistischen Angriffe bereits von der Passierscheinfrage entfernt hatten, ist zunächst daran erkennbar, dass sie sich nach wie vor gegen Brandt richteten. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Drohungen Ostberlins und der Passierscheinfrage bestand nur noch insoweit als das Abkommen in seiner Gänze unausgesprochen zur Disposition gestellt wurde. Brandt war nach wie vor der Ansprechpartner und hauptsächliche Kontrahent der Ostberliner Deutschlandpolitik. Da der Kurs der Bundes-SPD nach der verlorenen Bundestagswahl für die SED offenbar noch nicht klar erkennbar war, fühlte sich die DDR genötigt, Brandt daran zu erinnern, dass von dem künftigen politischen Kurs seiner Partei auch das Schicksal der Passierscheinbesuche abhängen würde.

V. Die Stellung der Berliner zu den Ergebnissen der dritten Vereinbarung und zur weiteren Entwicklung in der Passierscheinfrage

Im September/Oktober 1965 erkundete *Berlin Report* [592] im Auftrag des Senats die Meinung der Bevölkerung zu den Möglichkeiten und Aussichten der laufenden Passierscheingespräche. Ca. 70 % der Berliner rechneten trotz der sich hinziehenden Verhandlungen mit einer neuen Vereinbarung. 37 % wären dann bereit gewesen, einen Passierschein zu beantragen. 86 % war die Härtefallstelle und ihre besondere Funktion bekannt, 87 % meinten, dass notfalls eine Sonderregelung für diese Stelle vom Senat ausgehandelt werden sollte.

[591] LAB B Rep 002 Nr. 11818, S. 129 – 131.
[592] Eine Organisation des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft, Büro Berlin, Befragung i. d. Zeit vom 08.09. – 20.10.65 - 605 Befragte.

1. Zur Frage der politischen Konzessionen in den Verhandlungen

Grundsätzlich waren 89 % dafür, weiter zu verhandeln um menschliche Erleichterungen zu erlangen und 2/3 der Bevölkerung glaubte auch an Erfolgschancen bei diesen Verhandlungen. Allerdings hatte die Bereitschaft, aus humanitären Gründen politische Konzessionen zu machen, abgenommen (Juni 1965 50 %, Sept./Okt. 31 %).

Nur 4 % waren dafür, die DDR anzuerkennen, um Passierscheine zu erlangen (im Frühsommer 10 %). Bei einer vergleichenden Betrachtung ergab sich, dass die Bereitschaft der Westberliner zu politischen Konzessionen in der Passierscheinfrage geringer war als die der westdeutschen Bevölkerung.

Um Passierscheine zu erlangen, wären 0,5 % der Westberliner bereit gewesen, Flüchtlinge auszuliefern (Westdeutsche 5 %), 5 % eine Zeitungszensur hinzunehmen (Westdeutsche 19 %) und 17 % Sitzungen des Bundestages in Berlin zu unterlassen (Westdeutsche 39 %).

2. Zur Schuldfrage wegen der bisherigen Erfolglosigkeit der Verhandlungen

Die überwiegende Schuld an den bis dahin erfolglosen Verhandlungen wurde Ostberlin zugewiesen. Bei einer Differenzierung hielten 40 % Ostberlin für alleinschuldig, schuldig am bisherigen Misserfolg in zweiter Linie waren die Bundesregierung (33 %) und der Senat (8 %). So meinten auch 27 %, dass der Senat nicht immer den Beschlüssen der Bundesregierung folgen sollte. Von 54 % wurde ein Alleingang des Senats allerdings abgelehnt.

3. Zu den Möglichkeiten des Senats bei den Verhandlungen

Zwar forderten die Berliner nach wie vor stärkere Bemühungen des Senats in Bezug auf die Passierscheinfrage (41 %), aber gleichzeitig waren immer mehr Menschen der Ansicht, dass der Senat mit einer anderen Verhandlungstaktik nicht mehr hätte erreichen können (1964/65 49 %, Herbst 1965 29 %).[593] Wie im Herbst 1964 rechneten auch im Herbst 1965 ca. 70 % der Berliner mit einer neuen Vereinbarung. Allerdings

[593] LAB B Rep 002 Nr. 13385, S. 28 – 8 Blatt nicht nummeriert.

knüpfte man keine so optimistischen Erwartungen mehr daran wie im vergangenen Jahr.

Dass sich die Haltung der Berliner in Bezug auf politische Konzessionen des Senats gegenüber Ostberlin zunehmend verhärtete, stand offensichtlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verhandlungsführung Michael Kohls. Zwar hatte auch Erich Wendt in den Gesprächen politisches Wohlverhalten des Senats angemahnt, aber dies war zunächst auf zurückhaltende Weise erfolgt. Die auftrumpfende und herausfordernde Haltung, mit der Kohl die politischen Anwürfe und Forderungen seiner Regierung gegenüber dem Senat in den Verhandlungen vorbrachte und das immer lauter werdende Echo in den Ostberliner Medien weckte das latente Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber den humanitären Bekundungen Ostberlins und aktivierte einmal mehr ihren Widerstandwillen.

Dass es die SED war, die die vorgeblichen Verstöße des Senats gegen die Passierscheinvereinbarung als Vorwand benutzte, um die Verhandlungen zu erschweren und politische Forderungen vom Senat zu erpressen, glaubte die überwiegende Mehrheit der Berliner. Der Dissens zwischen Senat und Regierung in der Passierscheinfrage führte jedoch dazu, dass die Berliner die Regierung für mitschuldig am Misserfolg bei den Verhandlungen hielten. Insgesamt gesehen hatte die Bevölkerung ihre Erwartungen in der Passierscheinfrage ohne große Enttäuschungen reduziert. Sie dachte keinesfalls daran, Ostberliner Forderungen, die den politischen Status ihrer Stadt in irgendeiner Weise berührt hätten, entgegenzukommen. Der Senat sollte sich weiterhin trotz der Widerstände Ostberlins um Besuchsmöglichkeiten bemühen, ohne dass man die Erfolgsaussichten noch sehr hoch einschätzte.

4. Die Meinungen der Ostberliner und der ostdeutschen Bevölkerung zur Passierscheinfrage und zur III. Vereinbarung [594]

Die Bevölkerung war der Ansicht, dass Ostberlin wieder alles erreicht hätte was es wollte und die Vereinbarung nur durch westliche Gegenleistungen zustande gekommen sei. Der Senat solle künftig keines-

[594] Es handelt sich hier um Befragungen von Ostberliner und ostdeutschen Rentnerbesuchern. In der Quelle werden jedoch keine näheren Angaben über die Art und Weise der Ermittlungen gemacht. Nachweisbar ist nur, dass die Befragungen im Auftrag des Senats erfolgten. Die Befragung gibt in den meisten Fällen nicht nur die Meinung des Befragten wieder, sondern auch die Ansicht seines Umfeldes (Kreis der Berufskollegen, Verwandtschaft, spezieller Freundeskreis).

falls gegenüber den Forderungen der SED-Unterhändler nachgeben. Man sei notfalls bereit, auf weitere Besuche der Westberliner Verwandtschaft zu verzichten. Der Westen hätte schon zu viele Zugeständnisse gemacht. Brandt sollte sich vor einer irgendwie gearteten Anerkennung Pankows hüten. Von westlicher Seite müsse alles unterlassen werden, was in irgendeiner Weise die Drei-Staaten-Theorie der SED stärken könnte. Immer wieder wurde die Forderung erhoben, hart zu verhandeln und keinerlei Zugeständnisse mehr zu machen. Es wurde teilweise vermutet, dass es auch weiterhin Passierscheine geben werde, auch weil die SED die Devisen dringend benötigen würde. In diesem Zusammenhang kritisierte man heftig, dass der Westen den Zwangsumtausch hingenommen habe. Der Senat sollte bei den nächsten Verhandlungen konkrete Forderungen stellen (Wegfall des Zwangsumtausches, Einbeziehung des Berliner Umlands in die Passierscheinregelung) und diese Forderungen auch an die Öffentlichkeit geben, damit die Bevölkerung sie erfahren würde. Die Ostdeutschen waren der Ansicht, dass alle PAng (Ost) vom MfS beauftragt seien. Vielfach wurde geäußert, dass ein Verwandtenbesuch im Jahr ausreiche.

Bei den Befragungen wird die Tendenz erkennbar, dass ältere Menschen, die Besuchsmöglichkeiten hätten, dazu auch positiv eingestellt waren und die politischen Umstände als zweitrangig ansahen. Jüngere Menschen in Ostberlin und den Randgebieten bewerteten vorrangig die politischen Vorgänge bei der Passierscheinfrage und übten an dem ständigen Nachgeben des Westens harte Kritik.[595]

[595] LAB B Rep 002 Nr. 13385, S. 115ff.

Achtes Kapitel

Die weitere Verschlechterung der Gesprächsatmosphäre mit der überwiegenden Verlagerung der Gespräche auf die politische Ebene und die restriktiven Tendenzen Ostberlins bei der Vertragsdauer und den Besuchszeiträumen

I. Vorbemerkungen

In den neuen Gesprächen wurden von Ostberlin die Bestrebungen fortgesetzt, die Grundlagen der Passierscheinübereinkommen, die unter Wendt und Korber gelegt worden waren, zu demontieren. Das, was sich nach der II. Vereinbarung bereits als Möglichkeit für die andere Seite andeutete, wurde nun zur Gewissheit. Ostberlin benutzte die Auslegung des Abschnitts VII. 3 der Protokollanlage dazu, dem Senat massive Verstöße gegen ‚Inhalt und Geist des Abkommens' vorzuwerfen ungeachtet der Tatsache, dass die Anschuldigungen sachlich nicht zutrafen, wie Korber und der Senat immer wieder betonten. Bei diesen Aktionen setzte die SED ihren gesamten Propagandaapparat ein, um starken Druck auf den Senat auszuüben.

Dass Kohl dann am Ende der Gespräche überraschend einlenkte, änderte nichts an der Absicht der DDR, die Verwandtenbesuche auf Passierschein zu beenden.

II. Die Entwicklung der Verhandlungssituation bis zur Gesprächspause nach dem dritten Gespräch

1. Die Vorbereitung auf das erste Gespräch und der Gesprächsverlauf

Anfang Januar 1966 unterbreitete Korber dem RBm Brandt einen Entwurf über die geplante Fortsetzung der Passierscheingespräche. Korber schlug vor, dass der Senat die Initiative ergreifen und der anderen

Seite sogleich neue Protokollentwürfe über Besuche zu dringenden Familienangelegenheiten und über allgemeine Verwandtenbesuche (einschließlich Friedhofbesuche) vorlegen sollte. Die Besuche bei dringenden Familienangelegenheiten wollte man in einer separaten Übereinkunft mit folgenden Verbesserungen erfassen:

- Der Kreis der Antragsberechtigten wird wie bei den allgemeinen Verwandtenbesuchen um Tanten, Onkel, Nichten, Neffen und deren Ehepartner erweitert.
- Ehejubiläen gelten als Besuchsgrund.
- Ein Besuchsanspruch soll auch dann gelten, wenn Geburten, Hochzeiten und Ehejubiläen in West-Berlin stattfinden.
- Geltungsdauer des Protokolls vom 01.04.1966 bis 31.01.1967. Die Geltungsdauer verlängert sich um ein Jahr, falls nicht spätestens drei Monate vor Ablauf des Zeitraumes von einer Seite die Aufnahme von Besprechungen über die Weitergeltung verlangt wird.

Der Protokollentwurf über allgemeine Verwandtenbesuche lehnte sich weitgehend an die Übereinkunft vom 24.09.1964 an. Es waren vier Besuchszeiträume und je ein Antragszeitraum für zwei Besuchszeiträume vorgesehen. Als Erweiterung sollte es für alle Besuchszeiträume die Möglichkeit eines zweiten Besuchs geben, außerdem der Besuch von Gräbern in Ostberlin und im Stadtrandgebiet (Stahnsdorf) während der allgemeinen Besuchszeiträume und am 20.11.1966 (Totensonntag). Antragsberechtigt sollten die gleichen Personengruppen sein, die auch für allgemeine Verwandtenbesuche zugelassen waren. Weiterhin wurde Korber beauftragt, das Thema Verwandtenbesuche in der DDR anzusprechen.[596] Dieser Gesprächsvorschlag wurde der Bundesregierung vorgelegt und von ihr gebilligt.[597]

Da Korber davon ausging, dass Kohl bei den Gesprächen wiederum Anschuldigungen und Vorwürfe über ‚Grenzprovokationen' und andere vorgebliche Verstöße des Senats gegen das Abkommen vom

[596] LAB B Rep 002, Nr. 11759, S. 6 – 12.
[597] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 41 – 44 und 52a.

24.09.1964 erheben würde, ließ er sich im Detail über alle Zwischenfälle an der Grenze und die Untersuchungsergebnisse unterrichten.[598]

Korbers Vermutungen trafen zu. Im ersten Gespräch am 25.01. 1966 begann Kohl seine Ausführungen ‚im Auftrag der DDR' mit umfangreichen Beschuldigungen und Beschwerden über vielfältige Verletzungen des letzten Abkommens durch den Senat. Er nannte insbesondere Grenzprovokationen, Einmischungen des Senats in die inneren Angelegenheiten der DDR, Propaganda des Senats zur Missachtung der Gesetze der DDR[599] und die Aufforderung von Senatsangestellten an Antragsteller, in den Passierscheinstellen unrichtige Eintragungen zu machen. Korber wies die Beschuldigungen Kohls als unzutreffend zurück. Insbesondere hätte sich der Vorwurf an die Senatsangestellten nach gründlicher Überprüfung als vollkommen unzutreffend erwiesen.

Kohl blieb dabei, dass der Senat in Vergangenheit und Gegenwart keine echte Bereitschaft gezeigt habe, sich mit der DDR zu verständigen und normale Beziehungen mit ihr aufzunehmen. Das Grundübel sei, dass der Senat darauf beharre, dass der andere nicht partnerfähig sei. Erst wenn dies gelöst sei, werde man weiterkommen. Als vorgeblichen Beleg führte Kohl die Behauptung an, dass es immer dann zu Provokationen gekommen sei, wenn ein Übereinkommen abgeschlossen war und während der Besuchszeiträume. Im Vier-Augen-Gespräch wurde dann nochmals ein ‚Vorfall' in Steglitz erörtert, über den sich Kohl mit besonderer Empörung geäußert hatte, und zu dem Korber bemerkte, dass die Alliierten ihre Rechte auf dem S-Bahngelände gewahrt sehen wollten.[600]

---

[598] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 45/46. Korber informierte sich nur über Grenzzwischenfälle, um Kohls Behauptungen entkräften zu können, da solche Vorfälle unter Umständen mit der Abwicklung des Besuchsverkehrs an den Grenzübergängen hätten in Verbindung stehen können. Alle sonstigen Anschuldigungen Kohls wies er regelmäßig als nicht zur Sache gehörend zurück.

[599] Nach Ostberliner Rechtsausfassung war der Fluchtversuch eines Ostdeutschen ein Verstoß gegen die Gesetze der DDR, nach Auffassung des Senats jedoch legitim, da er lediglich den Versuch darstellte, das im Westen verbriefte Recht auf Freizügigkeit in Anspruch zu nehmen. Aus dieser Auffassung machte der Senat in seiner Verlautbarung auch im Zusammenhang mit Fluchtversuchen an der Mauer kein Hehl.

[600] Bei dem ‚Vorfall' handelte es sich darum, dass der Senat von Reichsbahnbediensteten unter Polizeischutz auf dem S-Bahnhof Steglitz eine Betriebseinrichtung der S-Bahn hatte umstellen lassen. Dazu hatte Bm Albertz eine Abstimmung mit den Westalliierten herbeigeführt, denn das Gelände der S-Bahn unterstand in ganz Berlin der Besatzungshoheit der vier Besatzungsmächte. Da dieses Gelände mit seinen bahntechnischen Einrichtungen auch im Westen Berlins sehr ausgedehnt ist, war es in der Vergangenheit schon häufiger vorgekommen, dass durch Bauarbeiten das Gelände und die Einrichtungen der S-Bahn berührt wurden. In diesen Fällen hatte es jeweils Gespräche zwischen den Verwaltungen der beiden Stadthälften gegeben. Die Bauarbeiten auf Westberliner Seite waren dann immer erst nach einer Einigung aufgenommen worden. In Steglitz hatten monatelange Gespräche jedoch zu keiner Einigung geführt.

Ungeachtet dieser kontroversen Diskussion legte Korber nach dem Gespräch je drei Exemplare der Protokollentwürfe für allgemeine Verwandtenbesuche und für Besuche bei dringenden Familienangelegenheiten vor.[601]

2. Kohls Protokollentwurf im zweiten Gespräch und die Reaktionen des Senats auf die neue Verhandlungssituation

Für das Gespräch am 04.02.1966 sprach Korber mit dem RBm eine Erklärung ab, die er im Auftrag Brandts förmlich verlesen wollte. Sie enthielt folgende Gedankengänge:

- Die Passierscheinpolitik wird vom Senat nach wie vor im Interesse der Menschen bejaht. Die aus diesem Grund vorgelegten Protokollentwürfe basieren auf den bisher geschlossenen Übereinkünften und enthalten notwendige Verbesserungen, die den gemachten Erfahrungen Rechnung tragen.
- Zusicherung einer korrekten Durchführung von Passierscheinübereinkünften.
- Ausklammerung unterschiedlicher politischer Grundsatzfragen in den Gesprächen.[602]

Am 04.02.1966 trug Korber diese Erklärung vor und bat Kohl um eine Stellungnahme. Kohl bemängelte die Ausführungen Korbers als absolut unzureichend. Die Protokollentwürfe bezeichnete er als ‚Materialien', die ausschließlich propagandistischen Wert hätten. Sie könnten nicht Verhandlungsgrundlage sein, da sie die Realität nicht in Betracht zögen. Er sprach nochmals die Aktion auf dem Reichsbahngelände in Steglitz an, worauf Korber bemüht war zu bekräftigen, dass es sich dabei in keiner Weise um eine politische Aktion weder des Senats noch der Alliierten gehandelt hätte. Kohl zeigte sich mit dieser Erklärung zwar nicht zufrieden, leitete jedoch dann dazu über, dass seine Regierung trotz großer Bedenken nochmals den Entwurf zu einem Passierschein-

[601] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 84/85.
[602] LAB B Rep 002 Nr. 11759, ebda.

abkommen unterbreiten wolle und legte diesen Entwurf Korber vor (Anlage 1). Er sei bereit und ermächtigt, diesen Entwurf alsbald zu unterzeichnen. Nach Durchsicht meinte Korber, dass wegen der auffallenden Änderungen im Protokollmantel eine Unterzeichnung wohl nicht in Frage kommen werde. Im Vier-Augen-Gespräch verteidigte Kohl die Änderungen im Protokollmantel und sprach nochmals die Aktion in Steglitz an, die er als ‚unfreundlichen Akt' bezeichnete. Korber wiederholte seinen Standpunkt und meinte dann jedoch einlenkend, dass die technischen Fragen zwischen der Reichsbahn und dem Senator für Bau- und Wohnungswesen jahrelang doch zufrieden stellend gelöst worden seien und man beim Senat den Wunsch habe, zu dieser Praxis zurückzukehren.[603]

Anlage 1 Protokoll

Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Dr. Michael Kohl sind vom 25. Januar 1966 bis ... 1966 zu Verhandlungen über die Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik wohnhaften Verwandten zusammengekommen.
In den Verhandlungen wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Das Protokoll gilt vom ... 1966 bis 30. Juni 1966.
Das Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den ... 1966

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	Michael Kohl Staatssekretär[604]

Dass Korber und Brandt die Gesprächssituation als kritisch einschätzten, wird an ihrem Bemühen erkennbar, die Situation zu deeskalieren. Dazu gehörten der Vortrag der Erklärung im Auftrag Brandts und die Zurückhaltung, die Korber bei den heftigen Ausfällen Kohls übte. Kohls abwertende Bemerkungen über die Protokollentwürfe des Senats waren zweifellos eine Provokation, die in einem anderen Fall wohl zu einer scharfen Reaktion Korbers geführt hätte. Andererseits kam die Aktion des Senats in Steglitz einen Tag vor Beginn der Gespräche einem demonstrativen Akt gleich. Ostberlin musste es so sehen und Kohl war darüber so aufgebracht, dass er in den Gesprächen noch mehrmals auf dieses

[603] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 36 – 46.
[604] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 47.

Thema einging. Jedenfalls hatten Ostberliner Reichsbahnangestellte auf Grund einer schriftlichen Anweisung des Senats, die mit den Alliierten abgesprochen war, unter Polizeischutz auf dem Reichsbahngelände in Steglitz die technischen Arbeiten ausgeführt. Das war ein bis zu diesem Zeitpunkt wohl einmaliger Vorgang, der vom Senat beabsichtigt oder nicht beabsichtigt demonstrierte, dass die DDR auf dem Reichsbahngelände in West-Berlin keine Gebietshoheit besaß.[605]

Wenn sich der Senat und Korber selbst auch keine völlige Klarheit über die Motive für die Verhärtung der Position Ostberlins verschaffen konnten, so war der Protokollentwurf Kohls jedenfalls eine rigorose Reduzierung des Textes im Protokollmantel auf wenige Sätze, aus denen alle Positionen entfernt worden waren, die der Senat bisher als Grundvoraussetzung für die Unterzeichnung einer Passierscheinvereinbarung angesehen hatte.[606]

In einer Stellungnahme für Brandt vom 07.02.1966 äußerte sich Korber sehr pessimistisch. Er glaube nicht, dass Ostberlin eine Akzeptanz des Entwurfs vom Senat erwarte. Ostberlin werde auch, da es nun so weit vorgeprellt sei, von diesem Entwurf nicht abweichen. Deshalb werde es auch keine Einigung bis Ostern geben. Für das Verhalten Ostberlins habe er keine nahe liegende Erklärung. Er vermutete politische Ursachen. Die von Ostberlin erhoffte ‚Normalisierung' der Beziehungen zwischen der DDR und dem Senat hätte sich nicht eingestellt. Er schlug eine Unterbrechung der Gespräche von 14 Tagen vor. Verhandlungen über einen Kompromiss zwischen beiden Entwürfen hielt er für taktisch nicht vertretbar, da der Unterschied zu groß sei.[607]

---

[605] Kunze, der Zeitzeuge der Aktion war, nennt als Begründung für den Zeitpunkt unaufschiebbare sachlich-organisatorische Probleme, vermutet aber, dass der von Kohl vorgelegte Protokollentwurf ein ‚Warnschuss' wegen dieser Aktion gewesen sei. Siehe: Kunze, S. 203.

[606] Vergleich des Entwurfs mit der Übereinkunft vom 25.11.65 – Protokollmantel:

- Keine Bezugnahme auf frühere Übereinkünfte
- Statt Berlin/Ost nur noch ‚Hauptstadt der DDR'
- Hinweis auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte entfällt
- Statt ‚Besprechungen' ‚Verhandlungen' (Abs. 2)
- Nichteinigungsklausel (Abs. 4) entfällt
- Gültigkeitsdauer bis 30.06.66. LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 87.

[607] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 90/91.

3. Die Gespräche am toten Punkt

Bei dem dritten Gespräch war man bereits an dem Punkt angelangt, den man in Besprechungen zur II. und III. Vereinbarung bereits in gleicher Weise als toten Punkt erlebt hatte. Beide Seiten hatten Protokollentwürfe vorgelegt, die von der Gegenseite jeweils als inakzeptabel angesehen wurden. Demzufolge eröffnete Kohl das Gespräch mit längeren sachfremden politischen Ausführungen, die er schriftlich vorliegen hatte und in denen er den Senat aufs Neue beschuldigte, Provokationen gegen die DDR geduldet und unterstützt zu haben. Er bezog sich dabei im Besonderen auf die im Westen veröffentlichen Aktionen von Fluchthelfern und einen Zwischenfall an der Zonengrenze in Spandau, bei der ein Flüchtling (Willi Bock) von den Grenzposten erschossen worden war. Außerdem kritisierte er die Nichteinigungsklausel und den Hinweis auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte und bezeichnete sie als Freibrief für den Senat, um Provokationen gegen die DDR dulden und fördern zu können.

Aus der Erwiderung Korbers wird erkennbar, dass es Korber nun reichte. Er meinte, dass der Versuch Kohls, dem Senat die moralische Verantwortung[608] für den Tod des Flüchtlings zuzuweisen, das ‚Schlimmste' sei, was er sich bisher in den Passierscheingesprächen habe anhören müssen. In der Sache verteidigte er die Klauseln im Protokollmantel als unverzichtbar und als Grundlage der bisherigen Vereinbarungen. Da das Gespräch in immer weitere politische Diskussionen zu führen drohte und beide Seiten weiterhin auf ihren Protokollentwürfen beharrten, schlug Korber eine Gesprächspause vor, die Kohl schließlich akzeptieren musste.[609]

Korber hatte wie schon in früheren Gesprächen die ‚Notbremse gezogen', denn nach den gemachten Erfahrungen hatte sich eine Gesprächspause verhandlungstaktisch als vorteilhaft erwiesen. Zudem wollte er der anderen Seite die Möglichkeit nehmen, den Eindruck zu erwecken als würde weiterhin über Sachfragen verhandelt, während die SED die

[608] Kohl argumentierte damit, dass der Senat die DDR-Bürger zur Flucht ermuntern und durch falsche Versprechungen verleiten würde.
[609] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 65ff.

Gespräche nur noch als propagandistisches Forum missbrauchte, wobei alle Äußerungen und Erklärungen Kohls, die er in den Gesprächen gemacht hatte, in den folgenden Tagen häufig im Wortlaut in den Ostberliner Medien mit entsprechenden Kommentaren wiedergegeben wurden. In seiner Stellungnahme zum Gespräch für den RBm berichtete Korber dennoch von ermutigenden Signalen der anderen Seite. Kohl habe versucht, den Eindruck zu korrigieren, dass seine Seite – zumindest langfristig – nicht mehr an Passierscheinübereinkünften interessiert sei. Man hätte nicht die Absicht, die Lage zuzuspitzen. Korber wies auch auf das letztliche Einlenken Ostberlins in der Sache S-Bahnhof Steglitz hin. Er riet jedoch davon ab, die Gespräche schon in der folgenden Woche fortzusetzen, weil Ostberlin dann den Eindruck gewinnen könnte, dass der Senat doch bereit sein könnte, den Entwurf Kohls zu akzeptieren.[610] Die Bemerkung Kohls zu der Aktion des Senats auf dem Bahnhof in Steglitz, die er als „unfreundlichen Akt“ bezeichnete, deutet an, wie stark die Vorstellung von Westberlin als drittem deutschen Staatsgebilde in den Führungszirkeln der SED bereits verankert war. Der Begriff „unfreundlicher Akt“ stammt aus der Diplomatensprache und wird im Verkehr zwischen den Staaten verwendet. Im Übrigen hatte der Chefkommentator des *Deutschlandsenders* von Schnitzler, der den Berlinern allerdings durch seine „flotten Sprüche“ bekannt war und deshalb als „Sudel-Ede“ tituliert wurde, Westberlin ganz offen als „fremden ausländischen Boden“ bezeichnet.

III. Die persönlichen Gespräche Korber/Kohl nach der Gesprächspause und das unerwartete Einlenken Ostberlins

1. Die Bundesregierung teilt die abwartende aber eher pessimistische Haltung des Senats in der Passierscheinfrage

Auf der Sitzung des Koordinierungsausschusses (18.02.1966) berichtete Bundessenator Schütz über den Sachstand der Passierschein-

[610] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 95/96.

verhandlungen. Der vom Osten vorgelegte Protokollentwurf enthalte so entscheidende Veränderungen, dass man ihn nicht akzeptieren könne. Deshalb sei bisher auch kein neuer Gesprächstermin vereinbart worden. Mit einer Aussicht auf Vereinbarungen zu Ostern und Pfingsten sei kaum zu rechnen. Allenfalls sei eine Härtefallregelung zu erreichen. Man dürfe die Kontakte jedoch nicht abreißen lassen, um einen völligen Neubeginn bei den Gesprächen zu vermeiden.

Bundesminister Westrick stimmte dieser Bewertung der Situation zu. Es sollte künftig aber vermieden werden, laufend aussichtslose Gespräche mit der Gegenseite zu führen. Spätestens vor Ablauf der Laufzeit der Härtefallstelle sei jedoch ein Gespräch notwendig, um auf das Inhumane der Schließung der Härtefallstelle durch Ostberlin aufmerksam zu machen.[611] Diese Hinweise und Ratschläge Westricks an den Senat und seinen Verhandlungsführer waren durchaus überflüssig, denn Korber hatte bereits so gehandelt wie Westrick sich das eine Woche nach dem letzten Gespräch vorstellte.

2. Die persönlichen Gespräche und ihr Ergebnis

Ende Februar/Anfang März trafen sich Korber und Kohl zu drei persönlichen Gesprächen, in denen Kohl schrittweise von seiner ursprünglichen Position des ersten Entwurfs vom 04.02.1966 abrückte und schließlich nur noch die Verkürzung der Laufzeit der Vereinbarung als Vorbedingung für den Abschluss einer Vereinbarung aufrecht erhielt. Im ersten Gespräch (26.02.1966) versuchte Kohl noch eindringlich, Korber zum Wegfall der Nichteinigungsformel und dem Hinweis auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte zu überreden. Als Kompromiss schlug er folgende Formulierungen vor:

- Beide Seiten stellen fest, dass die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen eine innere Angelegenheit des jeweiligen Partners der Übereinkunft sind.

[611] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 101/102.

- Beide Seiten stellen fest, dass eine Einigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erforderlich ist, weil es sich bei den Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen um eine innere Angelegenheit des jeweiligen Partners handelt.
- Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten im Interesse einer Entspannung (Verständigung) davon leiten, dass es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.

Die Varianten der Nichteinigungsklausel waren in ihrer Formulierung gut durchdacht, wirkten aber nur auf den ersten Blick akzeptabel, denn Kohls Varianten stellten das Trennende heraus, das als bereits existent und unabänderlich charakterisiert wurde. Der Schlüsselbegriff ist hierbei: Innere Angelegenheit - das Symbol der Trennung, die Mauer, ist eine innere Angelegenheit der DDR.

In der Formulierung des Senats dagegen kam implizit zum Ausdruck, dass eine Einigung noch möglich sei und auch angestrebt werde. Bei dem Hinweis auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte wird der Bedeutungsinhalt durch den eingefügten Halbsatz um eine Position erweitert, auf die sich der Senat keinesfalls festlegen lassen wollte. Der Senat hatte oft genug betont, dass er ausschließlich das humanitäre Ziel verfolgen würde, den innerstädtischen Verkehr in Berlin wieder zu beleben und dass der Begriff der Entspannung auf einer anderen politischen Ebene angesiedelt sei.

Korber lehnte diese Vorschläge also entschieden ab und auch Kohls weiterer Vorschlag, die Formeln im Protokollmantel unverändert zu lassen aber einen neuen Absatz folgenden Inhalts beizufügen: ‚Die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte sowie die Nichteinigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen beeinträchtigen nicht die Verpflichtung zur Einhaltung der getroffenen Übereinkunft durch die unterzeichneten Behörden' fand nicht Korbers Zustimmung. Erstens war dieser Zusatz im Grunde überflüssig und seine Bedeutung nicht einsehbar, denn die Verpflichtung zur Einhaltung der Übereinkunft ergab sich ohne weiteres aus den verschiedenen Abschnitten der Protokollanlage - insbesondere aus Abschnitt VII. Außerdem befürchtete

Korber, dass dieser Passus dazu dienen könnte, den Anschein zu erwecken, als ob auf diese Weise zusätzliche Verpflichtungen durch den Senat eingegangen würden.

Das nächste Treffen (28.02.1966) brachte keinen Fortschritt, denn Korber lehnte nach wie vor jede Änderung des Protokollmantels ab und auch Kohl wollte sich auf eine Verlängerung der Laufzeit der Übereinkunft nicht einlassen. Wieder drohte ein Stillstand der Verhandlungen.

Beim dritten Gespräch am 02.03.1966 trat ein völliger Umschwung ein. Kohl ließ durchblicken, dass seine Seite auf die Änderungen im Protokollmantel und alle anderen zusätzlichen Forderungen verzichten würde, wenn die andere Seite die zeitlich begrenzte Regelung der Übereinkunft akzeptierte.[612]

In der am gleichen Tag stattfindenden Staatssekretärsbesprechung berichtete Schütz über den überraschenden Durchbruch bei den Gesprächen und erklärte, dass der Senat der Ansicht sei, das nun erarbeitete Übereinkommen zu unterzeichnen. Diese Feststellung fand die Zustimmung aller Anwesenden. Staatssekretär Prof. Carstens meinte, es sollte ‚so schnell und so lautlos wie möglich' unterzeichnet werden. Staatssekretär Krautwig wurde gebeten, diese Ansicht dem Kabinett vorzutragen.[613]

3. Der Abschluss der IV. Vereinbarung und die halbherzige Zustimmung der Bundesregierung

In einem weiteren Gespräch am 03.03.1966 versuchte Korber, zusätzlich zu den Punkten, über die man sich in den persönlichen Gesprächen bereits geeinigt hatte, bei Kohl eine Verlängerung der Laufzeit der Härtefallstelle bis zum 30.09.1966 zu erreichen, was Kohl jedoch ablehnte. In den darauf folgenden Einzelberatungen zum Protokollmantel und zur Anlage diskutierte man folgende strittigen Punkte:

- Kohl hatte in seinem Entwurf im Protokollmantel das Wort ‚Besprechungen' durch ‚Verhandlungen' ersetzt, Korber wollte das nicht ak-

[612] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 118a – 118e.
[613] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 110.

zeptieren und schlug nach einer Diskussion als Kompromiss vor, in der zweiten Zeile des Protokollmantels ‚Verhandlungen' durch ‚Besprechungen' zu ersetzen und im 3. Absatz das Wort ‚Verhandlungen' zu belassen, was Kohl schließlich akzeptierte. Über diesen Punkt sollte es noch in letzter Minute einen Dissens zwischen Senat und Regierung geben, der die Unterzeichnung beinahe verhindert hätte.

- Das Wort ‚weitere' vor ‚Ausgabe von Passierscheinen' wurde beibehalten.
- Nichteinigungsklausel und Strichbezeichnung wurden beibehalten, wie man dies in den persönlichen Gesprächen bereits geklärt hatte.
- Bei ‚ständiger Wohnsitz' in Absatz I.1c entfällt das Wort ‚ständiger'.
- Die Öffnungszeiten der Passierscheinstellen und die Besuchszeiträume wurden weitgehend nach den Vorstellungen des Senats festgelegt:

Passierscheinstellen	14.03. – 02.04.1966
Besuchszeitraum Ostern	07.04. – 20.04.1966
Besuchszeitraum Pfingsten	23.04. – 05.06.1966

- Das Datum der Unterzeichnung war auf Wunsch Kohls der 07.03. 1966.
- Die Kontingentierung wurde festgelegt auf 100 000 Besucher/Tag, Einreise mit Kfz 8 000/Tag; diese Quoten waren unverändert.
- Das Wort ‚Grenzübergang' entfällt.
- Die Formel über das Hausrecht bleibt erhalten.
- Über die Fragen der sofortigen Ausgabe von Passierscheinen in besonders dringenden Fällen und für die Behandlung unrichtiger Anträge hatte Korber Kohl als Entgegenkommen den Austausch von Fernschreiben angeboten. Kohl war einverstanden.[614]

Am 04.03.1966 stellte das AA, Staatssekretär Prof. Carstens fest, dass im Protokollmantel das Wort ‚Besprechungen' durch das Wort ‚Verhandlungen' ersetzt worden sei. Im zustimmenden Kabinettsbeschluss sei man davon ausgegangen, dass der Protokollmantel mit dem letzten Abkommen wörtlich übereinstimme. Das AA brachte diesen Vorgang der Re-

[614] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 89 – 99.

gierung zur Kenntnis[615], die in einem Schreiben an RBm Brandt diese Wortänderung als eine bedeutsame Verschlechterung hervorhob. Sie fügte zwar an, dass sie an der Unterzeichnung der Vereinbarung nichts mehr ändern könnte, hielt aber ihre Zustimmung nur mit Bedenken aufrecht und tadelte die Berliner Regierung, dass bei den Gesprächen unter Umständen ein besseres Ergebnis hätte erzielt werden können, wenn die Gespräche mit „etwas weniger Eile“ geführt worden wären.[616]

In einem Antwortschreiben an die Regierung wies Brandt darauf hin, dass es im Protokollmantel an einer Stelle ‚Besprechungen’ (Zeile 2) und an anderer Stelle (3. Absatz) ‚Verhandlungen’ heißt, was bedeutet, dass es sich um Synonyme handeln würde.[617]

Dieser Vorgang charakterisiert das weiterhin gespannte Verhältnis zwischen Senat und Regierung, die keine Gelegenheit ausließ, dem Senat bei seinen Verhandlungen streng auf die Finger zu sehen, um ihren Führungsanspruch in dieser Frage zu bekunden. Regierung und AA hätten aber bei genauer Prüfung des Textes im Protokollmantel zu der gleichen Einsicht kommen können wie Brandt und Korber. Außerdem hatte Korber in seinem Bericht darauf hingewiesen, das der von ihm gegenüber Kohl zugestandene Kompromiss eben auf dem Umstand basierte, dass es sich bei den beiden Wörtern im Text ganz offensichtlich um Synonyme handelte.

Am 07.03.1966 erfolgte nach Erörterung weniger technischer Fragen[618] die Verlesung der Erklärungen beider Seiten vor der Unterzeichnung der Vereinbarung[619] (Anlage 1 und 2). Am gleichen Tag veröffentlichten Senat und Bundesregierung eine gemeinsame Erklärung wie in den Vorjahren und die Alliierte Kommandantur genehmigte die Vereinbarung auf ebenfalls gleiche Weise durch Erlass einer BK/O (66)4, die durch BK/L (66)10 übermittelt und im Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde. Die Erklärungen waren nicht wie bei den vorhergehenden Vereinbarungen miteinander abgestimmt. Korbers Erklärung war sehr maßvoll gehalten, und außer dass der Senat sich gegen

[615] Zu diesem Zeitpunkt war Bundeskanzler Erhard abwesend und wurde von Vizekanzler Dr. Mende vertreten.
[616] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 128 – 132.
[617] LAB B Rep 002 Nr. 11759, S. 135.
[618] Technische Gespräche wurden, da nicht mehr erforderlich, nicht vereinbart.
[619] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 123.

unzulässige Interpretationen der Verpflichtungen in der Protokollanlage verwahrte, enthielt der Text nichts, was eine Erweiterung, Einschränkung oder gar Negierung des Protokolltextes beinhaltete. Die Erklärung Kohls enthielt neben allgemeinen Feststellungen nicht nur die von ihm bereits in den Gesprächen erhobenen politischen Schuldzuweisungen an den Senat, sondern als besonderen Zündstoff die Negierung von im Protokollmantel getroffenen Feststellungen.[620]

Anlage 1 Erklärung Korber

Meine Seite begrüßt es, daß heute erneut eine Übereinkunft unterzeichnet werden konnte, die ebenso wie die bisherigen Passierscheinübereinkünfte den Menschen in Berlin ein Wiedersehen ermöglicht. Allerdings bedauern wir es, daß die vorliegende Übereinkunft nur für einen sehr begrenzten Zeitraum geschlossen wurde und es nicht möglich war, im Interesse der Bevölkerung liegende materielle Verbesserungen aufzunehmen.

Wie schon bei der Unterzeichnung der früheren Passierscheinübereinkünfte, kann ich auch heute feststellen, daß es für meine Seite eine Selbstverständlichkeit ist, daß wir die erzielte Übereinkunft korrekt durchführen und uns an ihre Bestimmungen halten.

Die Bestimmungen sind bewußt in Kenntnis der Feststellungen des Protokolls über die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte und die nicht erzielte Einigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen vereinbart geworden.

Diese Feststellungen des Protokolls beeinträchtigen selbstverständlich nicht die beiderseitigen Verpflichtungen zur Einhaltung der getroffenen Übereinkunft und der in ihr festgelegten Bestimmungen durch die unterzeichneten Behörden. Jede hiervon abweichende politische Interpretation der Verpflichtungen der Protokollanlage in erweiterndem oder einschränkendem Sinne entspräche jedoch nicht dem Wortlaut und Sinn der Passierscheinübereinkunft.

Meine Seite geht davon aus, daß Sie entsprechend Ihren im Verlauf der Gespräche abgegebenen Erklärungen etwa in der zweiten Mai-Hälfte zu Gesprächen über die Weiterführung der Härtestelle und über weitere allgemeine Verwandtenbesuche bereit sein werden. Wir würden es begrüßen, wenn dann eine Regelung erreicht werden könnte, die sowohl in der Frage der Besuche als auch hinsichtlich des Personenkreises eine befriedigendere Lösung darstellen würde, als wir sie jetzt erreicht haben.

Unser Ziel ist und bleibt unverändert die Wiederherstellung der Freizügigkeit in ganz Berlin.

Anlage 2 Erklärung Kohl

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik begrüßt den Abschluß des vierten Passierscheinabkommens mit dem Senat von Westberlin als einen Schritt der Vernunft und Verständigung.

Die Verhandlungen, die diesem Passierscheinabkommen vorausgingen, waren belastet durch vielfältige Provokationen, die besonders in den letzten Monaten von Westberlin aus gegen die Deutsche Demokratische Republik und ihre Staatsgrenze unternommen wurden.

[620] Siehe auch Seite 318.

Die Anschläge zielten darauf ab, die Spannungen zu verschärfen und einer Verständigung den Weg zu verbauen. Sie stellten eine Verletzung von Geist und Buchstaben des Passierscheinabkommens vom 25.11.1965 dar.
Wenn die Regierung der DDR dennoch dafür eintrat, in Verhandlungen mit dem Senat von Westberlin nach Möglichkeiten zu suchen, wie künftig eine ungestörte Durchführung des Passierscheinabkommens gesichert werden kann, so zeugt das von einem großen Entgegenkommen.
Die Regierung der DDR führte die Passierscheinverhandlungen, um ihrem Willen zur Verständigung über eine Politik der Entspannung Ausdruck zu verleihen und direkte Verhandlungen zwischen Mitgliedern der Regierung der DDR und Mitgliedern des Senats von Westberlin über weitere Fragen, die der Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen dienen, den Weg zu bereiten.
Das Passierscheinabkommen, das jetzt unterzeichnet wird, sieht entsprechend den Vorschlägen der Deutschen Demokratischen Republik Verwandtenbesuche zu Ostern und Pfingsten sowie in dringenden Familienangelegenheiten bis zum 30. Juni 1966 vor.
Bei der Unterzeichnung des Passierscheinabkommens geht die Regierung der DDR davon aus, daß seine Durchführung nicht durch Handlungen gefährdet werden darf, die unvereinbar mit dem Anliegen des Passierscheinabkommens sind und sich gegen eine Entspannung der Lage und die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und Westberlin richten. Derartige verständigungsfeindliche Handlungen oder Verletzungen der Einzelbestimmungen des Passierscheinabkommens würden seine Durchführung in Frage stellen.
Im Verlauf der Verhandlungen bat der Senat von Berlin darum, in das Passierscheinabkommen noch einmal zwei Punkte aufzunehmen, die eine Nichteinigung in bestimmten Fragen beinhalten. Da es sich hierbei um innere Angelegenheiten der beiden Abkommenspartner handelt, die nicht den Gegenstand einer Vereinbarung bilden können und rechtlich und sachlich bedeutungslos sind, war es erforderlich, eine Mißdeutung dieser überflüssigen Formulierungen auszuschließen.[621]
Die Regierung der DDR nimmt daher die Erklärung des Senats von Westberlin zur Kenntnis, daß die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte sowie die Nichteinigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht die Verpflichtung zur Einhaltung der getroffenen Übereinkunft durch die unterzeichneten Behörden beeinträchtigen.
Im Interesse der Bürger Westberlins und ihrer Verwandten in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik hoffen wir, daß die ungestörte Durchführung des Abkommens gesichert wird und auch damit Voraussetzungen für eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Westberlin und der DDR geschaffen werden.
Davon ausgehend wird die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik entsprechend ihrer Politik der Entspannung und Verständigung zu weiteren Passierscheinverhandlungen zwischen dem Vertreter der DDR und dem Vertreter des Senats von Westberlin bereit sein.[622]

[621] Umkehrung der Missdeutungsmöglichkeit!
[622] LAB B Rep 002 Nr. 11845, S. 123 – 127.

Neuntes Kapitel

Die erkennbar werdenden Anzeichen der krisenhaften Eintrübung der Situation in der Passierscheinfrage

I. Vorbemerkungen

Die IV. Passierscheinübereinkunft unterschied sich in Form und Inhalt so wenig von der vorhergehenden, dass Senatspressesprecher Bahr am 07.03.1966 auf einer Pressekonferenz von einer Verlängerung der letzten Regelung sprach. Zwar hatte sich das politische Klima zwischen der Regierung der DDR und dem Senat spürbar verschlechtert, aber auf die Passierscheinbesuche hatte dies noch keine Auswirkungen gehabt. Aus unguter Erfahrung wussten die Berliner jedoch, dass eine Eintrübung der politischen Verhältnisse zwischen Ost und West am Ende immer zu ihren Lasten gehen würde.

Auf jeden Fall blieben die Berliner dabei, dass der Senat gegenüber Ostberlin nicht nachgeben dürfe, selbst wenn sich der Kurs der SED in der Passierscheinfrage verhärten sollte, womit durchaus gerechnet wurde.

II. Verlauf der Gespräche und Bilanz der Vereinbarung

Die Verhandlungen zur IV. Vereinbarung waren im Vergleich zu den Verhandlungen in den Jahren 1964 und 1965 relativ kurz. Das lag zum einen daran, dass es an den technisch-organisatorischen Regelungen der Passierscheinbesuche nichts mehr zu verbessern gab und Kohl alle Vorschläge Korbers für eine Ausweitung des Verfahrens ohnehin abgelehnt hatte. Andererseits war es wie im vergangenen Jahr die Verhandlungstaktik Kohls, die hauptsächlich den Verlauf der Gespräche bestimmte. Wie 1965 entfachte Kohl zunächst ein massives Propagandafeuer und versuchte, durch Schuldzuweisungen an den Senat wegen laufender Verstöße gegen die Bestimmungen des Passierscheinabkommens den Senat zur Annahme eines von Ostberlin einseitig restriktiv veränderten Proto-

kollentwurfs zu veranlassen. Da Senat und Bundesregierung ebenso wie 1965 dem Druck Kohls nicht nachgaben und Korber eine Unterzeichnung des Protokolls verweigerte, rückte Kohl wiederum am Ende von seinem Entwurf stillschweigend ab und versuchte nicht einmal mehr das Ende der Laufzeit der Vereinbarung vom 25.11.1965 als Druckmittel zu benutzen. So wurde die IV. Vereinbarung bereits vor dem Ende der geltenden Vereinbarung abgeschlossen. Außerdem waren die Veränderungen im neuen Abkommen gegenüber dem von 1965 so marginal, dass Bahr von einer Verlängerung der geltenden Regelung sprechen konnte. Dieses fast beiläufige Einlenken Kohls im Februar 1966 ebenso wie im November 1965 fand im Grunde auf westlicher Seite nur die Erklärung, dass das Ergebnis der festen und konsequenten Haltung von Senat und Bundesregierung bei den Gesprächen zu verdanken sei. Der Senat konnte also mit dem Ergebnis zufrieden sein, wenn auch bei der Ausweitung und Verstetigung des Besuchsverfahrens keine Fortschritte gemacht werden konnten.

Dennoch blieb im Westen das verbreitete Gefühl zurück, dass die DDR auf eine Beendigung der Passierscheinbesuche zusteuerte. Zu deutlich hob ihre propagandistische Argumentation darauf ab, dass der Senat durch sein gesamtes Verhalten sowohl in Bezug auf die Passierscheinübereinkunft als auch gegenüber der DDR eine Weiterführung der Passierscheinaktion unmöglich gemacht habe.

Und da die DDR bei ihrer politischen Zielverfolgung gegenüber dem Senat mit regulären Verhandlungen keinen Erfolg verbuchen konnte, war es nur eine Frage der Zeit, bis Ostberlin zu anderen Mitteln greifen würde. Tatsächlich jedoch war dieser Fall bereits eingetreten. Kohl hatte in seinem Entwurf im Protokoll aus dem Protokollmantel die Kautelen, die der Senat und Korber dort eingebaut hatten, einfach entfernt und versucht, Korber zu diesem Wegfall der Nichteinigungsklausel und den Hinweis auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte zu überreden. Nach Korbers strikter Weigerung und dem drohenden Scheitern der Verhandlungen gab er den Versuch auf und der Text des Protokollmantels wurde in nahezu unveränderter Form in die neue Vereinbarung übernommen. In seiner vor der Unterzeichnung der Vereinbarung abgegebenen Erklärung sagte Kohl jedoch u. a., dass es sich bei der Fest-

stellung über die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte und bei der Nichteinigungsklausel um Formulierungen handeln würde, die nicht den Gegenstand einer Vereinbarung bilden könnten und rechtlich und sachlich bedeutungslos seien.

Mit dieser Bemerkung entfernte sich Kohl deutlich von einer fairen und allgemein anerkannten Regelung bei Vertragsabschlüssen. Es war doch eine Absurdität, eine Vereinbarung, die zu unterzeichnen man im Begriff war, vorab in einer zum Abschluss der Vereinbarung gehörenden Erklärung in Teilen als rechtlich und sachlich bedeutungslos und nicht zur Vereinbarung gehörend zu bezeichnen.

Kohl musste bewusst sein, dass derlei Eskapaden seiner Glaubwürdigkeit als Verhandlungspartner nur schaden konnten. Dabei hatte er sich in den Gesprächen wiederholt erbittert darüber beschwert, dass der Senat seine Regierung als Partner nicht anerkennen würde.

III. Die Passierscheingespräche und die vierte Vereinbarung im Urteil der Presse

Die *Berliner Morgenpost* meldete am 01.03.1966, dass es noch keine wesentlichen Fortschritte im Treffen von Kohl und Korber am 28.02. 1966 gegeben habe. Pankow fordere weiterhin den Wegfall der Nichteinigungsklausel. Brandt hatte in seiner regelmäßigen Rundfunkansprache am Sonntag („Wo uns der Schuh drückt“) diese Forderung zurückgewiesen und an die Vernunft der anderen Seite appelliert.

Unter der Überschrift *Gute Aussichten auf Passierscheine für die Ostertage* schrieb das Blatt am folgenden Tag: Pankow habe alle unannehmbaren Forderungen fallengelassen. Die Krise in den Gesprächen zwischen Korber und Kohl sei überwunden. Auch die Öffnung der Härtefallstelle bis zum 30.06.1966 sei nun wahrscheinlich. Im Leitartikel wurde festgestellt, dass der ‚harte und konsequente’ Verhandlungsstil Korbers sich auszuzahlen beginne. Pankow sei offenbar beeindruckt von der

festen Haltung von Senat und Bundesregierung und unter dem Druck der eigenen Bevölkerung von seinen Forderungen abgewichen.[623]

Am Sonntag gab die Zeitung bekannt, dass die Unterzeichnung der Passierscheinübereinkunft am kommenden Montag erfolgen soll.[624] Nach der Unterzeichnung schrieb die Zeitung, dass sich im Protokoll neuerdings einmal das Wort ‚Verhandlungen' fände. Senatssprecher Bahr habe erklärt, dass die beiden Begriffe ‚Besprechungen' und ‚Verhandlungen' in diesem Zusammenhang gleichbedeutend seien. Er zitierte aus einem in Dresden verlegten Konversationslexikon, dass das Wort ‚Verhandlungen' kein ‚staatsrechtlicher' Begriff sei.[625]

Jeder mehr oder weniger bedeutende Dissens zwischen dem Senat und der Bundesregierung wurde zunehmend auch in den öffentlichen Medien thematisiert und ihm damit eine Bedeutung zugewiesen, die in diesem Fall höchst unangebracht war und Bahr wohl zu der Spitze gegen Ostberlin veranlasste hatte. Als Senatssprecher war Bahr immer darauf bedacht, der Gegenseite keine Munition für eine politische Attacke zu liefern.

Der *Telegraf* zitierte den CSU-Abgeordneten Guttenberg, der auf einer Tagung des ‚Königsteiner Kreises' im Rathaus in Schöneberg die Passierscheinpolitik des Senats ‚aufs schärfste' kritisierte, weil sie zur Vertiefung der deutschen Teilung führen würde. Der *Telegraf* meinte dagegen, dass die ‚kleinen Schritte' zwar kein Ersatz für eine aktive Wiedervereinigungspolitik seien; sie wären jedoch ein wertvoller Beitrag zur Pflege des Zusammengehörigkeitsgefühls der Deutschen.[626]

Der *Tagesspiegel* brachte am 01.03.1966 nur eine kurze Notiz über das Gespräch Korber/Kohl ‚unter vier Augen'. Es soll überprüft werden, ob es sich überhaupt lohnt, die Verhandlungen wieder aufzunehmen. Am nächsten Tag hieß es, dass der tote Punkt in den Gesprächen offenbar überwunden sei und am darauf folgenden Tag wurde das Abkommen als unterschriftsreif bezeichnet.

---

[623] Berliner Morgenpost, 02.03.66.
[624] Berliner Morgenpost, 06.03.66.
[625] Berliner Morgenpost, 08.03.66.
[626] Telegraf, 08.03.66.

Nach der Unterzeichnung wurde im Leitkommentar aus der Zurückziehung der ursprünglichen Forderungen durch Ostberlin gefolgert, dass es der SED im Zweifel darum zu tun sei, den bestehenden Verhandlungskontakt zu erhalten, und das ‚Berliner Modell' nicht zu gefährden. Dieses Modell sollte die Gesprächsbereitschaft der SPD-Mitglieder mit dem Osten fördern. Die Weiterführung der Passierscheinpolitik und die Bereitschaft der SED, eine positive und friedwillige Rolle zu spielen, wurde auch mit dem Ersuchen der DDR auf Aufnahme in die UNO in Verbindung gebracht. Auch werde Westberlin offenbar als Verständigungsbrücke zwischen Ostberlin und Bonn gesehen. Es wurde der Vorsitzende der SED-Westberlin Danelius zitiert: Man habe keine Dreistaaten-Theorie, aber Berlin müsse einen Beitrag zur Annäherung und Verständigung zwischen der DDR und der Bundesrepublik leisten.[627]

Mit seiner Argumentation lieferte der *Tagesspiegel* eine zu diesem Zeitpunkt durchaus schlüssige Erklärung für das Einlenken der SED bei den Gesprächen im Februar 1966. Die Bildung der großen Koalition im November 1966 war noch nicht erkennbar, obwohl die in Bonn regierende CDU/FDP-Koalition in einer Krise steckte. Die SED hoffte immer noch, dass die Arbeit ihrer Westkader die SPD und die Gewerkschaften vom Parteikonsens mit den Regierungsparteien abbringen und sie auf einen der SED genehmen sozialdemokratisch-alternativen Oppositionskurs führen könnte.[628] Die Rolle, die die SED dabei Westberlin zugedacht hatte, wurde von Kohl in den Gesprächen auch unmissverständlich vertreten.

Daraus aber zu folgern, dass die SED an einem Weiterbestehen der Passierscheinkontakte interessiert war, erwies sich als Fehlschluss. Die SED schätzte das Konzept Brandts vom ‚Wandel durch Annäherung' so ein, dass dessen Absicht nicht auf menschliche Erleichterungen sondern auf die Aufweichung der SED-Herrschaft gerichtet sei.[629]

---

[627] Tagesspiegel, 08.03.66.
[628] Siehe auch Staadt, S. 90 – 95.
[629] Ebd. S. 93.

Zehntes Kapitel

Das Ende der Verwandtenbesuche auf Passierschein war für die Menschen ein herber Rückschlag. Die Verwandtschaft jenseits der Mauer war für die meisten nun wieder unerreichbar. Unter der humanitären Maske kam wieder das wahre Gesicht der SED zum Vorschein, das den Berlinern bereits hinlänglich bekannt war.

I. Vorbemerkungen

Die teilweise sehr pessimistischen Einschätzungen sowohl bei den Berlinern als auch im Senat in Bezug auf eine Weiterführung der Verwandtenbesuche auf Passierschein wurden durch den Verlauf der Gespräche und das Ergebnis der Vereinbarung in vollem Umfang bestätigt. Was blieb, waren die wenigen Besuchsmöglichkeiten in dringenden Familienangelegenheiten.

Die Passierschein-Übereinkommen als Instrument zur Durchsetzung politischer Ziele, wie der Umwandlung Westberlins in eine ‚selbstständig politische Einheit', das heißt in ein besonderes drittes deutsches Staatsgebilde, wurden von der DDR endgültig aufgegeben. Ob Ostberlin ein länger dauerndes Interesse am Erhalt der dünnen Nabelschnur zur Verwandtschaft – der Härtefallstelle – hatte, war ungewiss. Das politische Trommelfeuer, das sich aus Ostberlin über den Senat und den Regierenden Bürgermeister ergoss, war jedenfalls kein Anlass zu einer optimistischen Prognose für die geteilte Stadt und ihre Bewohner.

II. Gesprächsvorbereitung

Bereits im April 1966 legte Korber dem RBm Brandt Überlegungen für die Führung der neuen Passierscheingespräche vor. Es sollten der anderen Seite wie im Januar 1966 sofort unterschriftsreife Protokollentwürfe

für die Härtefallstelle und für allgemeine Verwandtenbesuche (einschließlich Friedhofsbesuche) unterbreitet werden. Wiederum war die Trennung der Entwürfe schon deshalb vorgesehen, weil die laufende Übereinkunft am 30.06.1966 endete. Auch sollte Inhalt und Form der Entwürfe mit denen vom 25.01.1966 übereinstimmen - einschließlich der im Protokoll vom 07.03.1966 enthaltenen Änderungen.[630]

Mit diesen Vorschlägen Korbers befasste sich im Mai der Koordinierungsausschuss der Bundesregierung und stimmte den Protokollentwürfen zu. Bei den Verwandtenbesuchen sollte eine Laufzeit von einem Jahr angestrebt und bei der Härtefallstelle im Falle eines separaten Übereinkommens eine unbefristete Geltung erreicht werden. Die Frage von Reisen von Westberlinern in die DDR wurde zurückgestellt, da dieses Thema in die Zuständigkeit der Bundesregierung und der Alliierten fallen würde.[631]

Die Einladung Korbers an Kohl zu einem ersten Gespräch am 26.05.1966 lehnte Kohl ab. Seine Regierung müsse erst die Erfahrungen aus den Besuchen zu Pfingsten auswerten und werde sich nach dem Ende der Besuche zu neuen Passierscheinverhandlungen äußern.[632] Als propagandistische Vorbereitung zu diesen neuen Gesprächen erschienen im *Neuen Deutschland* mehrere Artikel mit Angriffen auf die ‚Politik der kleinen Schritte' der SPD. Der Partei wurde vorgeworfen, durch nachrangige Fragen von den wesentlichen Problemen abzulenken. In einem vom *ND* veröffentlichten Brief des ZK der SED an den Parteitag der SPD in Dortmund wurde Ostberlin dann sehr deutlich. Da die SPD sich jeder über eine Passierschein-Übereinkunft hinausgehenden Regelung verweigert habe, werde die SED dieses ‚Theater' nicht länger mitmachen. Korber und der Senat waren also bereits vorgewarnt. Die Frage war nur, ob Ostberlin sogleich einen völligen Abbruch aller Besuchsmöglichkeiten für die Berliner beabsichtigte.

[630] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 3a – 3c.
[631] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 44/45.
[632] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 47 – 49.

III. Die Entwicklung der Gespräche bis zur Vorlage des Protokollentwurfs für die Härtefallstelle durch Kohl

1. Die inquisitorische Fragestellung des Dr. Kohl

Im ersten Gespräch am 13.06.1966 erhob Kohl sofort schwere Vorwürfe gegen den Senat, die eine neue politische Zielrichtung aufwiesen. Der Senat habe seinen ‚Verhandlungspartner' nicht in Schutz genommen, nachdem Wehner auf dem Parteitag in Dortmund die DDR grob beleidigt hätte. Die DDR als Ghetto zu beschimpfen sei ungeheuerlich. Da dies im Beisein von Brandt, Albertz und auch Korber geschehen sei und die Senatsvertreter nichts gegen die Äußerungen eingewandt hätten, müsse die Regierung der DDR davon ausgehen, dass diese ‚Hetztiraden' nach Abstimmung mit dem Senat vorgebracht worden seien.[633] Auch Brandt und Albertz hätten sich abfällig über die DDR geäußert und in Zusammenhang mit der DDR von einer sowjetischen Kolonie gesprochen. Außerdem hätte mit Duldung des Senats seit Abschluss der Vereinbarung vom 07.03.1966 eine Fülle von Provokationen stattgefunden, die dann von Kohl unter Assistenz von Reuther im Detail vorgebracht wurden. Neu war an diesen Anschuldigungen nur, dass Kohl nun auch Sitzungen des Bundestages und die Anwesenheit des Bundespräsidenten in Berlin unter das Stichwort Provokationen einreihte. Resümierend stellte Kohl dann fest, dass die Äußerungen von Wehner, Brandt und Albertz nicht nur grobe Verunglimpfungen seines Staates sondern auch unberechtigte Einmischungen in dessen innere Angelegenheiten wären. Es sei klar, dass dieses Verhalten des Senats nicht nur vielfältige Verletzungen der Passierschein-Übereinkunft darstellen, sondern auch die Umstände für weitere Passierscheingespräche sehr stark belasten würden.

Korber wies die Anschuldigungen Kohls, soweit sie politische Vorgänge betrafen, wie stets als nicht zur Sache gehörend zurück mit dem Bemerken, dass er nicht die Absicht habe, mit Kohl den Parteitag der SPD

[633] Diese Schlussfolgerungen gingen von Verhältnissen aus, wie sie auf Parteiveranstaltungen der SED die Regel waren.

zu diskutieren. Was die ‚Provokationen' betraf, so musste Korber jeden von der Gegenseite genannten Vorfall an der Grenze, der von Westberlin ausgegangen sein konnte und bei dem eine wenn auch nur geringe Wahrscheinlichkeit bestand, dass er zu einer Beeinträchtigung des Besucherverkehrs während der Passierscheinaktion hätte führen können, im Einzelnen behandeln. Im Weiteren versuchte er, das Gespräch auf die Sachfragen zu lenken und erläuterte eingehend die neuen Protokollentwürfe, die er vorlegte. Kohl ging darauf nicht ein, da in der augenblicklichen Situation keine einzelnen Sachfragen erörtert werden könnten. Außerdem würden die Entwürfe solange von seiner Seite nicht als Gesprächsgegenstand betrachtet, bis der Senat folgende Fragen beantwortet habe:

- Will der Senat von West-Berlin endlich zu einer Politik der Normalisierung mit der DDR kommen, auf deren Territorium West-Berlin liegt, oder will man die Politik der Provokationen gegenüber der DDR fortsetzen?
- Ist der Senat bereit, sich von dem provozierenden Verhalten des Herrn Wehner auf dem SPD-Parteitag zu distanzieren?

Der Verlauf der weiteren Verhandlungen hänge von einer zufrieden stellenden Antwort auf diese Fragen ab. Korber ließ sich zwar auf die direkte Beantwortung dieser inquisitorischen Fragen nicht ein, wies aber die Behauptung, dass der Senat provoziert habe, entschieden zurück und widersprach sehr nachdrücklich und aufgebracht der Bemerkung, dass Westberlin auf dem Territorium der DDR liegen würde.[634]

2. Das Ende der Verwandtenbesuche auf Passierschein

Abgesehen davon, dass die Zurückweisung der Protokollentwürfe Korbers und die damit verbundene Begründung der Szene im Passierscheingespräch am 04.02.1966 glich, hatte diese Vorstellung Kohls in der Tat eine neue Qualität, denn Ostberlin erwartete wohl kaum, dass sich der Senat auf diese absurde Fragestellung einlassen würde. Damit provo-

[634] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 60 – 62/LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 7 – 13.

zierte die SED vielmehr den Anlass zum Handeln, den die Reaktion des Senats unzweifelhaft ergeben würde und den sie mit dem Auftritt Kohls propagandistisch eingeleitet hatte.

Korbers Antwort auf Kohls Fragen bestand darin, dass er im nächsten Gespräch Kohl auf zwei Reden hinwies, in denen Brandt zur Passierscheinsituation Stellung genommen und in denen er sich zur Frage der Politik der Entspannung durch Menschlichkeit im geteilten Deutschland geäußert habe. Er sei beauftragt, Kohl zwei Aufzeichnungen der betreffenden Passagen aus den Reden zu überreichen (Anlage 1 und 2). Auf die Frage Kohls, ob die Redeauszüge seine Fragen beantworten würden, meinte Korber, dass seine Seite nicht bereit sei, außerhalb der eigentlichen Themenstellung der Gespräche gestellte Fragen zu beantworten. Trotz dieses eher eindeutigen Hinweises blieb Kohl keine Möglichkeit als zu verkünden, dass man die Redeauszüge erst eingehend prüfen müsse.[635]

Anlage 1
Redeauszug Brandt: „Wo uns der Schuh drückt“ vom 19.06.1966
Die Passierscheingespräche werden von unserer Seite mit der unveränderten Zielsetzung geführt, für die Menschen in beiden Teilen der Stadt Erleichterungen zu erreichen. Wir werden dabei wie bisher in der Sache fest unseren Standpunkt vertreten und uns in der Form jede überflüssige Polemik schenken. Unser Verhalten ist allein davon bestimmt, den Menschen zu helfen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß nur dann ein ‚wenn auch bescheidener' Erfolg zu erreichen ist, wenn sich beide Seiten der Tatsache bewußt bleiben, was auf dieser Ebene möglich ist und was nicht. Die unnatürliche Teilung bleibt Ursache mancher Zwischenfälle in dieser Stadt.
Eine weitere Erfahrung ist es, daß nur dann ein Ergebnis erzielt werden kann, wenn sachfremde Erwägungen und Erwartungen außer Betracht bleiben. Wenn sich auch die andere Seite hieran erinnert, besteht die Hoffnung, daß bald eine weitere und hoffentlich verbesserte Passierscheinübereinkunft erzielt werden kann.

Anlage 2
Auszug aus der Rede des RBm vom 17. Juni 1966:
Wenn man in den Kernfragen der deutschen Politik soweit auseinander ist, dann soll man doch die Standpunkte und Argumente offen und öffentlich entwickeln und gegenüberstellen. Und dann soll man doch prüfen, ob nicht trotzdem für die Menschen einiges zu erreichen ist, was sich mit den Interessen der bestehenden Ordnungen vereinbaren läßt. Drückebergerei ist keine Politik. Wir ringen um jeden Zentimeter menschlicher Erleichterungen. Das ist nicht mehr nur Berliner Politik. Das heißt: in einem größeren Rahmen darum kämpfen, daß die Menschen wieder mehr zueinander finden. Wir stellen das Thema der Entspannung durch Menschlichkeit. Wir stellen das Thema des Friedens im leider noch geteil-

[635] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 35 – 40.

ten Deutschland. Wir stellen dieses Thema für das ganze Volk, über Zonengrenzen, Parteigrenzen und Dogmengrenzen hinweg.
Diese Aufgabe kann uns niemand abnehmen. Andere können sie nicht für uns tun.[636]

Beim nächsten Treffen wiederholte Kohl zunächst seine bekannten Beschuldigungen und Vorwürfe, kam dann aber schnell zur Sache. Die Redeauszüge Brandts bewertete er negativ, da die Reden in ihrer Gesamtheit eine gegen die DDR gerichtete Einstellung erkennen ließen. Für die Details im Text, auf die Korber doch hatte hinweisen wollen, interessierte man sich in Ostberlin schon nicht mehr. Es genügte offenbar, dass man eine gewisse Tendenz feststellen konnte, die in den eigenen Planungsablauf hineinpasste. Außerdem wichen die Stellungnahmen des Senats einer Antwort auf die Fragen Kohls aus. Von einem Ausweichen des Senats konnte jedoch keine Rede sein. Der Senat war nur konsequent bei der Haltung geblieben, die er seit Beginn der Passierscheingespräche stets auch offen und unmissverständlich gegenüber der SED vertreten hatte. Gespräche oder gar Verhandlungen über politische Fragen mit der Regierung der DDR würde es nicht geben. Dieser Komplex war für den Senat grundsätzlich nicht verhandelbar und somit war der Senat auf dieser Ebene auch nicht erpressbar.

Kohl zog daraus nun die Konsequenz: Auf Grund dieser Situation sei seine Seite bereit, über die Arbeit der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten einen entsprechenden Vertrag abzuschließen. Jede weitergehende Regelung habe der Senat durch seine verständigungsfeindliche Politik unmöglich gemacht. Die von Korber übergebenen Unterlagen seien gegenwärtig gegenstandslos. Zum Abschluss eines Vertrages über die Härtefallstelle nannte er auf Nachfrage Korbers folgende Bedingungen:

- Die Nichteinigungsklausel müsse entfallen
- Die Bezeichnung der Staatsgrenze müsse im Abkommen korrekt erscheinen
- Der Begriff des Hausrechts müsse entfallen, ebenso wie die Doppelbezeichnungen

[636] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 41/42.

- Außerdem müssten die Begriffe Vertrag und Verhandlungen in das Abkommen aufgenommen werden

Das Treffen endete ohne Terminvereinbarung, nachdem Korber Kohls Vorbedingungen rundweg abgelehnt hatte.[637]

Im vierten Treffen, das schließlich am 29.06.1966 zustande kam, sah Korber die Gespräche in einer ernsten Krise, da Kohl sich geweigert habe, über allgemeine Verwandtenbesuche auch nur zu verhandeln und für den Abschluss eines Übereinkommens für die Härtefallstelle völlig neue Bedingungen zur Voraussetzung gemacht habe. Korbers Vorschlag, auf der Grundlage seines eigenen Entwurfs zumindest baldmöglichst eine Vereinbarung über die Härtefallstelle abzuschließen, lehnte Kohl wiederum entschieden ab und wiederholte erneut seine Vorwürfe und Schuldzuweisungen. Insbesondere tadelte er den ‚Abbruch' der Verhandlungen durch Korber und ließ durchblicken, dass die bevorstehende Schließung der Härtefallstelle durch Korber verschuldet sei, denn nun müsse erst ein ‚ordnungsgemäßer Vertrag' ausgehandelt werden. Dabei übergab Kohl einen Entwurf des Vertrags (Anlage 3). Bei Durchsicht des Protokolls kritisierte Korber insbesondere den Wegfall des Wortes ‚Protokoll', und die Änderung des Begriffs ‚Senat von Berlin' in ‚Senat von West-Berlin', die der Senat keinesfalls akzeptieren werde, da er der Drei-Staaten-Theorie Vorschub leiste. Kohl lehnte auch weiterhin alle Änderungsvorschläge Korbers ab. Auch eine vertragslose Weiterführung der Härtefallstelle über den 30.06.1966 hinaus fand nicht die Zustimmung Kohls.

Anlage 3

Passierscheinabkommen
für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten

Der bevollmächtigte Vertreter des Senats von West-Berlin, Senatsrat Horst Korber, und der bevollmächtige Vertreter der Deutschen Demokratischen Republik, Staatssekretär Dr. Michael Kohl, sind im Ergebnis von Verhandlungen übereingekommen, daß die Tätigkeit der Passierscheinstelle in West-Berlin und Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten im bisherigen Umfang für die Zeit vom 1. Juli 1966 bis ... gesichert werden. Für die Durchführung des Abkommens sind die diesbezüglichen Regelungen der am 7. März 1966 erzielten Übereinkunft anzuwenden.
In besonders dringlichen Fällen ist die sofortige Ausstellung von Passierscheinen vorgesehen.

Berlin den ... Juni 1966

[637] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 43 – 49.

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	Dr. Michael Kohl Staatssekretär [638]

3. Die Änderungsvorstellungen der Regierung und die Einigung zwischen Korber und Kohl über einen im Gespräch erarbeiteten Protokollentwurf

Kohls Verhandlungstaktik hatte sich zwar gegenüber den Gesprächen zur dritten und vierten Übereinkunft nicht verändert - zu Beginn stets ein martialischer Auftritt und der Aufbau von Verhandlungspositionen mit Maximalforderungen restriktiven Charakters, die Kohl möglichst lange aufrecht zu erhalten versuchte, um dann am Ende überraschend einzulenken. Nun hatte die SED ihre Drohungen jedoch in die Tat umgesetzt und Gespräche über Verwandtenbesuche endgültig abgelehnt. Falls Kohl aber angenommen hatte, dass Korber und der Senat angesichts der Situation seinen restriktiven Entwurf für die Härtefallstelle resignierend ohne weitere Verhandlungen akzeptieren würden, so sah er sich getäuscht. Solange die SED die Gespräche zu diesem Entwurf nicht abbrach, waren Verhandlungen möglich und Korber gedachte diese Möglichkeit zu nutzen.

Nach dem Gespräch sandte Korber Kohls Entwurf an Bundessenator Schütz mit dem Hinweis, dass dieser Protokollentwurf Grundlage einer Übereinkunft sein könnte, wenn folgende Änderungen durchgesetzt würden:

- Beibehaltung der Überschrift ‚Protokoll' mit dem Zusatz ‚für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten'
- Einleitung wie folgt: ‚Staatssekretär Dr. Michael Kohl und Senatsrat Horst Korber sind im Ergebnis von ... in Berlin (West) ...'
- Kohl ist u. U. mit einer Laufzeit bis 31.12.1966 einverstanden.
- Das Protokoll vom 07.03.1966 findet entsprechend Anwendung.[639]

[638] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 53 – 64.

- Der letzte Satz sollte den Zusatz erhalten ‚wie bisher'.[640]

Außerdem empfahl Korber die Unterzeichnung des Übereinkommens von einer verbindlichen Zusage Kohls über die Weiterführung von Gesprächen über allgemeine Verwandtenbesuche abhängig zu machen.[641]

In der am Tag vor dem nächsten Gespräch durchgeführten Besprechung im Bundeskanzleramt beauftragte die Regierung Korber mit einer ganzen Reihe von Änderungsvorstellungen, die Korber gegenüber Kohl durchsetzen sollte:

- Der Begriff ‚Abkommen' muss durch ‚Protokoll' ersetzt werden.
- Die Formulierung ‚bevollmächtigte Vertreter' soll zugunsten der alten Formulierung entfallen.
- Eine genaue Bezugnahme auf das Protokoll vom 07.03.66 sei wegen der Nichteinigungsklausel unbedingt erforderlich. Dafür werde folgende Formulierung akzeptiert: ‚Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Dr. Michael Kohl sind im Ergebnis von Besprechungen übereingekommen, das Protokoll vom 07.03.66 für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten bis zum ... zu verlängern'.
- Die Worte ‚im Ergebnis der Besprechungen' sollen wegfallen.
- Korber soll verdeutlichen, dass die Regierung auf einen klaren Hinweis auf die Nichteinigungsklausel nicht verzichten werde.
- Das Wort ‚Verhandlungen' soll durch ‚Besprechungen' ersetzt werden.
- Die sofortige Ausstellung von Passierscheinen soll möglichst nicht erwähnt werden. Notfalls sei folgende Formulierung vorzuschlagen: ‚In besonders dringlichen Fällen gilt die bisherige Handhabung'.
- Bei der Unterschrift sei auf die Formel ‚auf Weisung ...' zu verzichten. Eine einfache Unterschrift genüge.
- Für die Laufzeit sei ein Jahr anzustreben, notfalls nur bis 31.12.1966.[642]

---

[639] Handschriftlicher Zusatz Korbers: Nur auf diese Weise wird auch der Protokollmantel vom 07.03.66 mit übernommen.
[640] Der Zusatz sollte den Eindruck verhindern, dass die Bearbeitung der Passierscheine in Westberlin erfolgen würde.
[641] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 74/75.
[642] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 80.

Diese Änderungsvorstellungen – sprich Weisungen - der Regierung waren schon deshalb eine Zumutung für Korber, weil ihm nur wenige Stunden blieben, um sich damit vertraut zu machen und die Weisungen in seine Gesprächsvorbereitungen einzuarbeiten. Zudem vermittelten die Weisungen den Eindruck, dass sich die Regierung mit Korbers Vorschlägen, die er über Schütz bei der Besprechung im Bundeskanzleramt hatte übermitteln lassen, überhaupt nicht beschäftigt hatte. Dass der Begriff ‚Abkommen' durch ‚Protokoll' ersetzt werden und die Formulierung ‚bevollmächtige Vertreter' entfallen sollten, hatte Korber selbst vorgeschlagen. Auch eine Bezugnahme auf das Protokoll vom 07.03.1966, das die Nichteinigungsklausel beinhaltete, war bei ihm vorgesehen. Warum die Regierung auf die bisher angewandte Unterschriftsformel, deren Durchsetzung Korber bei der I. Vereinbarung viel Verhandlungsaufwand gekostet hatte, verzichten wollte, blieb unerfindlich.

Bei genauer Betrachtung bestanden die Weisungen der Regierung für Korbers Gespräch mit Kohl am 30.06.1966 inhaltlich im Wesentlichen aus seinen eigenen Vorschlägen. Der Eindruck ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Regierung angestrengt bemüht war, sich selbst als absolut federführend in den Gesprächen zu profilieren. Das war schon dem *Telegraf* am 25.11.1965 aufgefallen. Wenig ersichtlich war zunächst auch der wortreiche Hinweis auf die Bedeutung der Nichteinigungsklausel und die Weisung an Korber, im Gespräch auf die Unverzichtbarkeit auf diese Klausel in einer Vereinbarung hinzuweisen. Jedenfalls erwartete Korber für das Gespräch am folgenden Tag eine schwierige Aufgabe.

Im Gegensatz zu seiner bisherigen vollkommen ablehnenden Haltung war Kohl jedoch zu einer Reihe von Kompromissen bereit. Man würde sich mit dem Wort ‚Protokoll' abfinden und sei bereit, den Begriff ‚bevollmächtigte Vertreter' zu streichen. Außerdem müsse die Befugnis zur Ausstellung von Passierscheinen in besonderen Fällen nicht im Protokoll erscheinen. Eine Verlängerung der Laufzeit wurde von ihm jedoch weiterhin entschieden abgelehnt. Mit dem Stand der Gespräche fuhr Korber nach Westberlin, um Bericht zu erstatten. Nach Korbers Rückkehr

wurden die zähen Verhandlungen über einzelne Sätze und Formulierungen fortgesetzt. Nach einer zweiten Berichterstattung beim Senat durch Kunze und Erörterungen und dem Einlenken beider Seiten einigte man sich auf einen Entwurf, von dem Kohl erklärte, dass er bereit sei, ihn zu unterzeichnen und darauf, dass Korber eine einseitige Erklärung über die allgemeinen Verwandtenbesuche abgeben werde (Anlage 4 und 5). Korber seinerseits erklärte, dass er den Entwurf zur Abstimmung mit der Bundesregierung und den Alliierten und zur Beschlussfassung des Senats diesem unterbreiten werde.

Anlage 4 Protokoll
für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten

Staatssekretär Dr. Michael Kohl und Senatsrat Horst Korber sind in der Zeit vom 13. bis 30. Juni 1966 zu fünf Besprechungen zusammengekommen.
Sie haben in den Verhandlungen die Übereinkunft erzielt, daß die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten vom ... Oktober 1966 bis 31. Januar 1967 tätig bleibt. Für die Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten werden das Protokoll vom 7. März 1966 sowie seine Anlage entsprechend angewendet.

Berlin, den ... 1966

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber	Dr. Michael Kohl
Senatsrat	Staatssekretär[643]

Anlage 5
Meine Seite begrüßt es im Interesse der Menschen in beiden Teilen dieser Stadt, daß heute eine Passierscheinübereinkunft unterzeichnet wird. Sie bedauert es jedoch außerordentlich, daß es sich hier nur um eine Übereinkunft für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten handelt, zumal Sie sich nicht einmal bereit gefunden haben, die von uns mehrfach vorgeschlagenen und bereits seit längerem notwendigen Erleichterungen zu akzeptieren.
Weiter bedauern wir es, daß Sie es abgelehnt haben, bereits jetzt eine Übereinkunft über allgemeine Verwandtenbesuche zu treffen, wie dies mit unserem überreichten Entwurf vorgeschlagen worden war. Meine Seite geht davon aus, daß Anfang September die Besprechungen über weitere allgemeine Verwandtenbesuche fortgeführt werden. Wir hoffen, daß Sie sich dann zu einer Regelung bereit finden, die gegenüber den bisherigen Passierscheinübereinkünften Verbesserungen enthält.
Unser Ziel ist und bleibt die Wiederherstellung der Freizügigkeit in ganz Berlin.

Diese Erklärung Korbers wurde als Entwurf der Bundesregierung am 01.07.1966 vorgelegt.[644]

[643] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 65 ff.

IV. Die Auseinandersetzungen zwischen Senat und Bundesregierung

1. Der Dissens zwischen Bundesregierung und Senat eskaliert

Am 04.07.1966 nahm das Bundeskabinett zu dem Protokollentwurf Stellung.

Die Regierung brachte ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass in der Öffentlichkeit die Auffassung des Senats und der Alliierten erörtert würde, bevor sie selbst ihre eigene Entscheidung getroffen hätte. Sie könne dem Protokollentwurf nicht zustimmen, da ihre Position in Bezug auf die Nichteinigungsklausel ‚entscheidend' verschlechtert würde. Die von ihr gewünschte Formulierung lautete: ‚Für die Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten bleibt das Protokoll vom 07.03.1966 sowie seine Anlage gültig und wird entsprechend angewendet bzw. wird die Gültigkeit des Protokolls vom 07.03.1966 sowie seiner Anlage verlängert.' Die Regierung schlug außerdem vor, dass die Festlegung über allgemeine Verwandtenbesuche nicht in einer einseitigen Erklärung sondern in einem Protokoll erfolgt. Dazu sagte Schütz, dass er es für wenig sinnvoll halte, über diese Frage in neue Verhandlungen einzutreten.[645]

In der Besprechung im Bundeskanzleramt über diese Fragen am 06.07.1966 ging die Regierung dann zu einem offenen Angriff auf den Senat über. Das führte zu einer äußerst scharfen Auseinandersetzung zwischen Schütz und Westrick. Westrick bedauerte die Verlautbarungen des Senats und die Rede Brandts zum Stand der Passierscheinvereinbarungen. Darüber herrsche im Kabinett große Unzufriedenheit. Man habe sich daher entschlossen, die Erklärungen des Senats und des RBm öffentlich zurückzuweisen. Dann werde Staatssekretär von Hase ein Statement der Regierung abgeben. Westrick bedauerte, dass in der Passierscheinfrage keine Übereinstimmung zwischen Senat und Bundesregierung mehr bestehe. Weil der Senat in dieser Frage immer weiter zurückstecke, würde

[644] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 94.
[645] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 95.

sich der Osten immer klarer durchsetzen. Durch das Verhalten des Senats sei die Chance für eine neue Vereinbarung ‚so gut wie zerstört'.

Dieser Darstellung Westricks widersprach Schütz sehr energisch, wobei er beim Verlesen und Erläutern der 10-Punkte-Erklärung des Senats mehrfach von Westrick unterbrochen wurde. Auch Dr. Gradl kritisierte, dass die Bundesregierung am 04.07. durch eine bestimmte Pressetaktik in Berlin unter Druck gesetzt worden sei. Eine Anregung des Vertreters des AA, dass Korber beim nächsten Treffen den erarbeiteten Entwurf beider Seiten zurückweisen sollte, um so die Einstimmigkeit von Senat und Bundesregierung wiederherzustellen, wies Schütz als ‚grotesk' zurück. Am Ende herrschte jedenfalls Einstimmigkeit darüber, das kontroverse Gespräch nicht zu veröffentlichen.[646]

Am 08.07.1966 erschien in der *Westfälischen Rundschau* ein Artikel, in dem die Zeitung ihren Berliner Korrespondenten zu Wort kommen ließ. In Berlin herrsche Empörung über die Haltung der Bundesregierung in der Passierscheinfrage. Man gewönne den Eindruck, dass die Regierung den Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen auf Kosten der Berliner führen würde. Es wurde detailliert nachgewiesen, dass alle Forderungen der Regierung von Korber im letzten Gespräch mit Kohl durchgesetzt worden seien. Nur die Unterschriftsformel habe man nicht verändert. Das Verhandlungsergebnis sei sowohl vom Senat als auch von den Schutzmächten als akzeptabel bezeichnet worden.[647]

In der Stellungnahme des Kabinetts vom 04.07.1966 wurde erkennbar, dass die Regierung mit ihren Änderungsvorstellungen offensichtlich eine Hürde aufgebaut hatte, um ihre Zustimmung zu dem von Korber und Kohl erarbeiteten Entwurf verweigern zu können. Der Vorwurf, dass ihre Position hinsichtlich der Nichtanerkennungsklausel ‚entscheidend' verschlechtert werde, war an den Haaren herbeigezogen und diente lediglich dazu, den Senat mit Vorwürfen zu konfrontieren, dass durch dessen Verhalten eine Passierscheinregelung vereitelt werden könnte. Der Formulierungsentwurf der Regierung unterschied sich von der Formulierung im Protokollentwurf nur durch den Zusatz ‚... bleibt das Protokoll vom 07.03. 1966 sowie seine Anlage gültig'. Das war Sophistik, denn wenn im

[646] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 120/120a.
[647] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 121.

neuen Protokoll erklärt wurde, dass das Protokoll vom 07.03.1966 nebst Anlage angewendet würde, dann musste es auch gültig sein. Die *Westfälische Rundschau* hatte richtig erkannt, dass die Regierung innenpolitisch Wahlkampf betreiben würde ohne Rücksicht auf die Interessen der Berliner Bevölkerung. Die Regierung Erhard befand sich in einer Krise und das Bundeskanzleramt versuchte, die Regierungspartei offensiv gegenüber der SPD und ihrem Vorsitzenden Brandt zu positionieren. In diese Politik fügte es sich gut ein, wenn man dem Senat und damit auch Brandt Nachgiebigkeit gegenüber Ostberlin vorwerfen konnte.

Dass dieses Manöver letztlich nur Ostberlin nutzen würde, weil eine Passierscheinpolitik ohne Übereinstimmung von Senat und Bundesregierung, auf die Bonn bis dahin stets großen Wert gelegt hatte, nicht erfolgreich sein konnte, war beiden Seiten bewusst. So bemühten sich Westrick und Schütz in weiteren Besprechungen wieder um eine gemeinsame Linie. Am Ende trug die Affäre nur dazu bei, dass sich die Unterzeichnung der Vereinbarung um Monate verzögerte.

2. Regierung und Senat finden kurzfristig zu einer gemeinsamen Linie

In einer Beurteilung der Situation äußerte sich Korber gegenüber dem RBm, dass die Gespräche nicht beendet sondern nur auf unbestimmte Zeit unterbrochen wären. Er hielt es für politisch richtig, auf eine Fortsetzung der Gespräche zu drängen, um die Initiative zu ergreifen. Für die Regelung der allgemeinen Verwandtenbesuche sah er im Herbstzeitraum keine Chance. Auch sei keine neue Regelung für die Härtefallstelle von Ostberlin zu erwarten. Korber ging aber davon aus, dass Ostberlin an weiteren Kontakten zum Senat interessiert sei, und zwar aus Gründen einer langfristigen Berlinpolitik. Dabei könnten auch die bevorstehenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine Rolle spielen. Voraussetzung für die Förderung solcher Kontakte sei für den Senat die befriedigende Regelung der Nichteinigungsklausel. Diese sei wie die Formulierung über die

unterschiedlichen und rechtlichen Standpunkte durch eine einseitige Erklärung Korbers zu lösen.[648]

In einem Gespräch zwischen Schütz und Westrick am 13.07.1966 bilanzierte man, dass wegen der eigenen in der Öffentlichkeit ausgetragenen Differenzen Gespräche mit der anderen Seite kurzfristig nicht möglich seien. Die Regierung wollte die Gespräche bis zum Frühherbst ruhen lassen. Auch der Senat war zunächst gegen neue Verhandlungen. Die Möglichkeiten einer einseitigen Erklärung sollte von beiden Seiten geprüft werden.[649]

Am 07.07.1966 hatte Kohl bereits fernschriftlich bei Korber einen Terminvorschlag für eine Unterzeichnung des Protokolls angemahnt und darauf hingewiesen, dass das Inkrafttreten der neuen Vereinbarung und damit die Wiedereröffnung der Härtefallstelle allein von der noch fehlenden Unterschriftsleistung durch Korber abhängen würde.[650] Dieser Hinweis Kohls traf nur bedingt zu, denn man hatte sich noch nicht über den Text der einseitigen Erklärung Korbers geeinigt.

Nach einem weiteren Gespräch mit Westrick einigte man sich in der Sitzung des Bundeskabinetts unter Teilnahme von Albertz und Schütz darauf, den Protokollentwurf vom 30.06.1966 zu unterzeichnen, wenn Korber vor der Unterzeichnung die einseitige Erklärung abgeben könne, der Kohl nicht widersprechen dürfe. Die Erklärung entsprach im Text dem Entwurf Korbers mit dem eingefügten Satz: ‚Die Unterzeichnung erfolgt ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte und der Meinungsverschiedenheiten über Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen.' Korber wurde beauftragt, die beiden ersten Sätze der Erklärung Kohl vorzutragen. Der Rest des Textes könne nach Unterzeichnung abgegeben werden. Wenn Kohl nicht widerspricht, würde die Regierung der Unterzeichnung zustimmen.[651]

[648] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 147 – 149.
[649] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 121c.
[650] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 118.
[651] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 132/133.

V. Der Widerspruch Kohls und die Unterbrechung der Gespräche

Korber hatte von Anbeginn Bedenken gegen den von der Bundesregierung eingefügten Satz, der in keiner Weise eine Verbesserung oder gar Ergänzung des Protokollinhalts bedeutete und die andere Seite ihrerseits zu einer Gegenreaktion veranlassen konnte. Dennoch war er gehalten, die beiden ersten Sätze Kohl zur Stellungnahme vorzulegen, die dieser aber vermied. So lud er Kohl zu einem weiteren Gespräch auf den 29.07. nach Westberlin ein, wo Kohl seine Erklärung vorlegen könne. Wenn Kohl der Erklärung Korbers nicht widerspräche, werde er die Vereinbarung unterzeichnen. Auf Nachfrage Kohls erläuterte Korber unmissverständlich, als Widerspruch sei eine Erklärung Kohls anzusehen, die besagen würde, dass die Nichteinigungsklausel weder mittelbar noch unmittelbar in der am 30. Juni erarbeiteten Passierscheinübereinkunft enthalten sei.[652]

Im Vier-Augen-Gespräch am 29.07.1966 sagte Kohl auf die Frage Korbers, dass er der Erklärung entschieden widerspreche, weil sie nicht zu den Voraussetzungen der Passierschein-Übereinkunft gehöre und lediglich eine rechtswidrige Einmischung der Bundesregierung darstelle. Daraufhin sah Korber die Voraussetzungen für eine Unterzeichnung nicht mehr gegeben und traf Anstalten, das Gespräch zu beenden. Kohl verhinderte dies mit Entrüstung, denn er hatte noch eine Erklärung im Namen seiner Regierung vorzutragen. Diese Erklärung war politischen Inhalts und bezog sich auf das von Berlin übernommene Gesetz über freies Geleit für Funktionsträger der SED in den Westen im Zusammenhang mit dem zwischen der SPD und der SED vereinbarten Redneraustausch. Wie bereits üblich, konstruierte Kohl einen Zusammenhang zwischen der Übernahme des ‚Handschellengesetzes' durch den Senat und den Passierscheingesprächen, betonte jedoch am Ende, dass seine Regierung weiterhin bereit sei, die Vereinbarung vom 30.06.1966 zu unterzeichnen.[653]

Durch den Widerspruch Kohls wurde die Unterzeichnung der Vereinbarung verhindert, aber unstreitig hatte der von der Regierung in die

[652] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 96 – 98.
[653] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 99 – 106.

Erklärung Korbers eingefügte Satz Ostberlin die Begründung für seine Ablehnung geliefert. Sicherlich war Kohls Begründung für seinen Widerspruch fragwürdig. Der Zugehörigkeit der Erklärung Korbers zum Protokoll hatte er bereits am 30.06.1966 zugestimmt. Und einer Erklärung, die im Namen des Senats abgegeben werden sollte, zu widersprechen mit der Begründung, dass sie eine Einmischung der Bundesregierung darstelle, war völlig außerhalb dessen, was Korber als Widerspruch definiert hatte. Tatsächlich ging es doch um die Anerkennung beider Seiten, dass der Hinweis auf die Anwendung des Protokolls vom 07.03.1966 im Text des Protokollentwurfs vom 30.06.1966 die Nichteinigungsklausel und die Formulierung über die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte mit einschloss. Das alles änderte aber nichts daran, dass die Gespräche nach ihrer Unterbrechung am 30.06.1966, abgesehen von den persönlichen Treffen Korber/Kohl, nun wieder an einem toten Punkt angekommen waren. Die Intervention der Regierung in die Gespräche hatte auch nicht zu einer Wiederbelebung geführt. Im Gegenteil - bestand nach dem 30.06.1966 noch Aussicht auf eine endgültige Einigung, so war diese nun in weite Ferne gerückt. Dass die Regierung besser daran getan hätte, Korber bei den Gesprächen freie Hand zu lassen statt ihm in den Arm zu fallen, war unbestreitbar. Es erwies sich einmal mehr, dass der Verhandlungsführer vor Ort die jeweilige Situation besser einschätzen konnte als der Staatssekretärsausschuss oder das Kabinett. Statt sich ins Detail zu mischen, hätte die Regierung eine klare Linie vorgeben und sich um Übereinstimmung mit dem Senat bemühen müssen. So vergingen weiterhin mehr als sieben Wochen, ohne dass überhaupt etwas geschah.

VI. Die Wiederaufnahme der Gespräche nach dem Abusch-Brief und der Abschluss der Vereinbarung

1. Der Abusch-Brief und das Kompromissangebot Kohls

Im September ergriff Ostberlin die Initiative mit einem Brief Abuschs an Brandt. Darin teilte er mit, dass Kohl Korber zu einem neuen Gespräch

am 28.09.1966 einladen werde. Außerdem halte es seine Regierung auf Grund gewonnener Erfahrung für erforderlich, für künftige Verwandtenbesuche an Feiertagen ein verbessertes Verfahren anzuwenden. Ähnlich wie bei Verwandtenbesuchen in dringenden Familienangelegenheiten sei durch Westberliner bei der Antragstellung der Nachweis zu erbringen, dass der Besuch auf Einladung ihrer Verwandtschaft in Ostberlin erfolgt.[654]

Im Gespräch am 28.09. versuchte Kohl zunächst, Korber zur Unterzeichnung zu drängen. Korber lehnte dies jedoch ab und fragte seinerseits Kohl, ob dieser denn bereit sei, Korbers Erklärung ohne Widerspruch hinzunehmen. Kohl lehnte das nicht eindeutig ab, sondern deutete vielmehr einen Kompromiss an. Unter Hinweis auf den Abusch-Brief wollte Korber erfahren, ob dies bedeute, dass die andere Seite zur Wiederaufnahme der Gespräche über allgemeine Verwandtenbesuche bereit sei. Kohl antwortete ausweichend, dass zunächst die Vereinbarung vom 30.06.1966 unterzeichnet werden sollte. Auf eine Erörterung des im Abusch-Brief angedeuteten Verfahrens für die Besuchsanträge wollte er sich nicht einlassen. Über die Abgabe einer beiderseitigen nicht abgestimmten Erklärung einigte man sich.[655]

2. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Vereinbarung und der erneute Dissens zwischen Senat und Regierung

In einer Besprechung im Bundeskanzleramt am 29.09.1966, an der Bundeskanzler Erhard, die Minister Mende, Schröder und Westrick, die Staatssekretäre Krautwig und von Hase und Bundessenator Schütz teilnahmen, wurde nach Bericht von Schütz Übereinstimmung darüber erzielt, dass eine Vereinbarung unterzeichnet werden könne, wenn eine einseitige Erklärung, die den Rechtsstandpunkt von Senat und Bundesregierung

[654] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 154 – 161 ebenso LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 107 – 109.
[655] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 111 – 114.

unterstreicht, von der anderen Seite unwidersprochen entgegengenommen wird.[656]

In zwei persönlichen Gesprächen (30.09./03.10.1966) einigte man sich im wesentlichen über den Wortlaut der vor der Unterzeichnung abzugebenden Erklärungen (Anlagen 6 und 7) und darüber, dass für den Fall der Unterzeichnung ein Termin in der darauf folgenden Woche über die Weiterführung der Besprechungen über allgemeine Verwandtenbesuche festgelegt wird. Da es in den Erklärungen noch Passagen gab, über deren Wegfall man sich ebenfalls geeinigt hatte, kam man überein, die wechselseitige Zustimmung der jeweiligen Seite über den Wegfall der im Text durch Unterstreichung gekennzeichneten Passagen herbeizuführen. Dazu sollte vor der Unterzeichnung fernschriftlich das Einverständnis zum Wegfall erklärt werden.[657] Dieser Wegfall sei, so erklärte Korber, die sine qua non für die Unterzeichnung.

Anlage 6 (Erklärung Kohl)
Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik begrüßt es im Interesse der Menschen, daß heute das am 30. Juni mit dem Senat von Westberlin vereinbarte Passierscheinabkommen unterzeichnet wird. Sie gibt dabei der Hoffnung Ausdruck, daß die neue Vereinbarung korrekt durchgeführt wird.
Die Regierung der DDR geht entsprechend allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze davon aus: Für Inhalt und Form des heute unterzeichneten Passierscheinabkommens und der mit ihm begründeten Beziehungen zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von Westberlin sind allein die sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen maßgeblich.

Anlage 7 (Erklärung Korber)
Meine Seite begrüßt es im Interesse der Menschen, daß heute eine Passierscheinübereinkunft unterzeichnet wird. Ich unterzeichne wie bisher ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte und der Meinungsverschiedenheiten über Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen.

Die Unterzeichnung war für den 06.10.1966, 10.00 Uhr, in Westberlin vorgesehen.[658]

Nach dem Gespräch Korbers mit Kohl besprach man beim RBm Brandt im Beisein von Bahr, Spangenberg, Schütz und Korber die Situation. Man stimmte darin überein, dass Kohls Erklärung in jeder Hinsicht akzeptabel sei. Die Einverständniserklärung sollte am folgenden Tag (Dienstag, 04.10.) Kohl mitgeteilt werden. Die Unterzeichnung sollte nach dem Entscheid vom RBm am Donnerstag erfolgen. Schütz betonte, dass

[656] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 168 – 170.
[657] Dieses Einverständnis erfolgte am 05.10.66, LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 125.
[658] LAB B Rep 002 Nr. 11747, S. 117 – 123.

es nicht notwendig sei, Rückfrage bei der Bundesregierung zu halten, da die Zustimmung hierfür bereits am 29.09.1966 gegeben worden sei.

In der Senatssitzung am 04.10. berichtete Brandt über die Entwicklung in der Passierscheinfrage und verlas die ausgehandelten Texte. Auch der Senat war einstimmig der Auffassung, dass aus der Erklärung Kohls kein Widerspruch herausgelesen werden könne und billigte die Unterzeichnung. Schütz erklärte erneut, dass er nicht beabsichtige, in der Angelegenheit nochmals an die Regierung heranzutreten – die Zustimmung läge vor. Am gleichen Tag händigte Spangenberg im Beisein von Korber den Alliierten Verbindungsoffizieren die umfassende Niederschrift über das Gespräch vom 03.10.1966 aus, wobei Korber den Offizieren den Text der Erklärung erläuterte.[659]

Ebenfalls am 04.10. war die Bundesregierung in Alarmstimmung geraten. Staatssekretär Krautwig hatte starke Bedenken gegen die Erklärung Kohls angemeldet. Diese enthalte sehr wohl einen Widerspruch Kohls, weil sie feststellen würde, dass nur der Wortlaut des vereinbarten Abkommens maßgeblich sei. Man sei der Auffassung, dass auch bei Fortfall der unterstrichenen Textpassage eine Zustimmung im Kabinett nicht erreicht werden könne.[660] Kanzleramtschef Westrick erhob außerdem starke Bedenken gegen das Fernschreiben Korbers an Kohl, in dem dieser seine Bereitschaft zur Unterzeichnung mitteilte unter der Voraussetzung, dass die unterstrichenen Passagen in der Erklärung Kohls entfielen. Die Haltung Korbers entspräche nicht dem, was zwischen den Vertretern des Senats und denen der Bundesregierung besprochen worden sei.[661] Diese Bedenken im Kabinett hatten den Bundeskanzler veranlasst, Brandt zur Sitzung des Bundeskabinetts am 05.10.1966 zu laden. Erhard schrieb, dass er angesichts der Tragweite der von Senatsrat Korber gegenüber Ostberlin abgegebenen Erklärung die dadurch entstandene Lage zu besprechen beabsichtige und dazu um Brandts Anwesenheit bäte.[662] Die Einladung des Bundeskanzlers erreichte Brandt nicht mehr, der sich bereits auf einer Fahrt nach Dänemark befand. Die Nachricht des

[659] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 201 – 202 (4 Blatt ohne Seitenzahl)
[660] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 194/195.
[661] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 198.
[662] LAB B Rep 002 Nr. 11760, S. 196.

Kanzlers wurde ihm fernmündlich übermittelt. An dem Beschluss des Senats zur Unterzeichnung änderte sich nichts.

Die Reaktion von Schütz in der Frage, ob die Bundesregierung wegen der Unterzeichnung der Vereinbarung erneut zu konsultieren sei, zeigt, dass die Verärgerung über Westricks Verhalten bei Schütz noch nachwirkte und er nicht die Absicht hatte, sich von der Regierung in dieser Weise nochmals in die Parade fahren zu lassen. Seit der Schließung der Härtefallstelle waren drei Monate vergangen und in dieser Zeit hatten rund 10 000 Westberliner ihren Anspruch auf einen Passierscheinbesuch in einer dringenden Familienangelegenheit nicht wahrnehmen können. In dieser Zeit waren im Osten Berlins Kinder geboren worden, Menschen waren schwer erkrankt oder verstorben und die Verwandten aus dem Westen Berlins konnten nicht einmal ihre Toten beerdigen. Es gab kein Argument - zumindest nicht im Westen, das gewichtig genug gewesen wäre, um den Anspruch der Menschen auf derartige elementare Rechte noch länger zu blockieren.

Die Übereinkunft wurde vereinbarungsgemäß am 06.10.1966 um 11.25 Uhr in Westberlin unterzeichnet. Die Alliierten, die der Übereinkunft zugestimmt hatten, erließen wie in den Vorjahren eine BK/O, die durch einen BK/L übermittelt und im Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde.

In dem Gespräch vor der Unterzeichnung versuchte Korber mit Kohl einen Termin für eine neue Unterredung festzulegen, aber Kohl gab noch keine Zusage. Man einigte sich nur darauf, die Passierscheinstelle am 08.10. zu besichtigen. Kohl versuchte, Korber einen Brief zur Frage der sofortigen Ausstellung von Passierscheinen zu übergeben, was Korber nach längerer Diskussion ablehnte, da es durch die Feststellungen im neuen Protokoll bei der bisherigen Praxis bleiben würde (Anlage 8).

Anlage 8 Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik

Sehr geehrter Herr Korber!
Unter Bezugnahme auf die erzielte Übereinkunft teile ich Ihnen mit, daß in der Passierscheinstelle in begründeten besonders dringlichen und ernsten Ausnahmefällen sofort Passierscheine für Westberliner Antragssteller ausgestellt werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Dr. Michael Kohl

Nach der Unterzeichnung sprach Kohl den Anwesenden seinen Dank aus. Er sagte weiter, dass die Regierung der DDR zu ihren vertraglichen Verpflichtungen stehe unter der Voraussetzung, dass auch der Senat seine Verpflichtungen nach Geist und Buchstaben strikt erfüllen würde. Das Abkommen könne nur korrekt realisiert werden, wenn die entsprechenden Vereinbarungen ordnungsgemäß eingehalten würden. Die einseitige Erklärung Korbers sei daher gegenstandslos.

In seiner Erwiderung wies Korber diese Behauptung Kohls, da sie nach der Unterzeichnung erfolgt sei, wiederum als selbst gegenstandslos zurück.[663]

Elftes Kapitel

Das Ende der allgemeinen Verwandtenbesuche auf Passierschein

I. Vorbemerkungen

Die letzte Vereinbarung war durch eine Reduzierung der Besuchsmöglichkeiten gekennzeichnet, die nicht mehr als ca. 40 000 Besuche im Jahr zuließ. Diese Möglichkeit bestand ohne Unterbrechung bis zum 3. Juni 1972, dem Tag, an dem die Berlin-Regelung in Kraft trat. Ab Frühjahr 1967 arbeitete die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten ohne jede Vereinbarung mit dem Senat, weil die DDR an dem Betrieb der Passierscheinstelle ein besonderes Eigeninteresse hatte. Dieser Umstand wurde erst nach dem Ende der Passierscheingespräche zur Gewissheit.

II. Verlauf der Gespräche und Bilanz der Vereinbarung

Der Verlauf der Gespräche war stärker als bei den vorhergehenden Verhandlungen vom Einwirken der Bundesregierung geprägt. Die Vorga-

[663] LAB B Rep 002 Nr. 11847, S. 120 – 130.

ben, die die Regierung Korber für seine Gesprächsführung machte, waren alles andere als konstruktiv und trugen nicht zu Fortschritten in der Lösung strittiger Fragen bei. Man verrannte sich in dem Bemühen, bestimmte Begriffe und Bedeutungen von Begriffen im Text des Protokolls durchzusetzen, deren Vorteile gegenüber den von Korber vorgeschlagenen Formulierungen nicht ersichtlich waren. So ging die Verschleppung der Vereinbarung nach der Unterbrechung der Gespräche Ende Juli zu großen Teilen auf das Konto der Regierung, denn Korber wäre es ohne deren Auflagen zweifellos gelungen, den Protokollentwurf vom 30.06.1966 ohne großen Zeitverzug als Vereinbarung zum Abschluss zu bringen, zumal das Verhalten Kohls darauf hindeutete, dass seine Seite nicht ernsthaft an einer Schließung der Härtefallstelle interessiert war.

Mit dem Anspruch auf die politische Führungsrolle auch in der Passierscheinfrage, die der Senat ihr streitig mache, versuchte sich die Regierung innenpolitisch zu profilieren. Der Senat hielt unausgesprochen dagegen, dass er keine Wahl hätte als die Gespräche schnellstmöglich zum Abschluss zu bringen. Er sah es als sein unverrückbares Ziel an, der Bevölkerung Erleichterungen zu verschaffen. Hinter diesem Ziel hatten politische Erwägungen – auch die der Bundesregierung – zurückzustehen. Da man auf Senatsseite den Eindruck gewann, dass sich die politischen Prioritäten der Regierung offenbar verschoben hatten und es in der Passierscheinfrage keine tragfähige Kongruenz gab, war man gezwungen selbst zu handeln, notfalls auch gegen Einwände der Regierung. Am Ende erwiesen sich die Bremsversuche, die die Regierung in allerletzter Sekunde unternahm, als wenig sinnvoll, denn im Übereinkommen stand der unveränderte Text des Entwurfs vom 30.06.1966 und die einseitige Erklärung Korbers beinhaltete exakt die Formulierung, auf die die Regierung so außerordentlichen Wert gelegt hatte. Das ‚verbesserte' Verfahren für die allgemeinen Passierscheinbesuche, das im Abusch-Brief angekündigt wurde, war wohl eine noch in der Planung befindliche Maßnahme, die man dem Senat nur mitteilte, um ihn auf kommende Erschwernisse für die Besucher vorzubereiten. Nachdem die SED die völlige Einstellung der Passierscheinbesuche realisiert hatte, erübrigte sich eine nochmalige Erwähnung dieses Plans.

Was den Widerspruch Kohls gegen die einseitige Erklärung Korbers betrifft, so liegt es nahe anzunehmen, dass Kohl sich durchaus bewusst war, dass er mit der Hinnahme der Erklärung nur etwas anerkannt hätte, was er mit der Unterzeichnung des Protokolls ohnehin bestätigen würde. So benutzte er den Widerspruch für ein politisches Propagandamanöver. Dadurch wurde die Wiederaufnahme der Gespräche verschoben, doch Ostberlin hatte es in der Hand, jederzeit ein neues Gesprächsangebot zu machen. Es darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass Ostberlin prinzipiell an einem Dissens zwischen Senat und Bundesregierung interessiert war, denn auf diese Weise wurde seine These von der selbstständigen politischen Einheit Westberlin gefördert. Kohls Erklärung, die er handstreichartig und für Korber überraschend nach der Unterzeichnung abgab, deutet darauf hin, dass es Ostberlin nicht mehr um den Abschluss einer – wie Kohl betont – ordnungsgemäßen Vereinbarung ging. Man wollte die Sache so oder so beenden und dabei aber auf jeden Fall propagandistisch die Oberhand behalten.

III. Die fünfte Vereinbarung im Spiegel der Presse

Am 06.10. berichtete der *Tagesspiegel*, dass Bonn und der Senat über den Unterzeichnungsmodus einig seien. Dies sei in der Kabinettssitzung, an der auch Brandt und Schütz teilnahmen, entschieden worden. Dies war, wenn die Zeitung sich damit auf die Sitzung am 05.10. bezog, jedoch eine Fehlinformation. Bürgermeister Albertz habe im SPD-Pressedienst die Passierscheinpolitik des Senats verteidigt. Er wandte sich gegen den Vorwurf, dass der Senat den Grundsatz der Nichtanerkennung in Gefahr gebracht hätte. ‚Mit der Nichteinigungsklausel der Passierscheinvereinbarung ist Nichtanerkennung praktiziert und dennoch Erleichterung für die Menschen erbracht worden.'

Den Abschluss des Übereinkommens kommentierte man im Leitartikel wie folgt: Die neue Vereinbarung werde sicher von den getrennten Berliner Familien begrüßt. Dass davon keine Entspannung ausgehe, sei dem Verhalten des östlichen Unterhändlers zuzuschreiben, der das Ein-

lenken Pankows durch seinen nachträglichen Widerspruch, den er wie einen juristischen Taschenspielertrick inszenierte, entwertet habe. Dieser habe zwar keine rechtliche Wirkung gegenüber Korbers Erklärung, beweise aber, dass es Pankow nicht um Menschlichkeit ginge, sondern um Anerkennung und Propaganda für dieses Ziel. Immerhin sei aber die Nichtanerkennungsklausel als Kernstück der früheren Vereinbarungen auf eine einseitige mündliche Erklärung geschrumpft. Wie schon häufiger, rügte die Zeitung die unzureichende Information der Öffentlichkeit durch den Senat - in diesem Fall besonders, weil der nachträgliche Widerspruch Kohls nicht erwähnt wurde.[664]

Die *Berliner Morgenpost* schrieb am gleichen Tag, dass die Vereinbarung zwar nur ein Minimum an Menschlichkeit sei, aber angesichts der Tatsache, dass bisher rund 58 000 Berliner in der Härtefallstelle einen Passierschein erhalten hätten, nicht hoch genug eingeschätzt werden könne. Ein Wermutstropfen sei jedoch das Fehlen der Nichteinigungsklausel in der Vereinbarung.

Hier wurde offenbar der Umstand, dass die Klausel implizit sehr wohl im Text des Protokollmantels enthalten war, als nicht genügend angesehen. Man wünschte wie die Bundesregierung eine demonstrative Herausstellung dieser Klausel. Hart kritisiert wurde, dass der Senat den Widerspruch nicht veröffentlichte und man erst durch eine ADN-Meldung von dieser Sachlage erfahren habe. Der Senat habe auch die ADN-Meldung nicht postwendend dementiert, weil sie, wie Senatssprecher Bahr erläuterte, rechtlich belanglos sei. Der Kommentar bezeichnete dies als juristischen Klimmzug, denn politisch gesehen sei es ein handfester Widerspruch, daran gäbe es nichts zu deuteln. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass der Senat eine Politik betriebe, die im Umgang mit der ‚Zone' eine ungenierte Ausklammerung gegensätzlicher Rechtspositionen praktizieren würde. Die Bundesregierung, der in der Sache weitgehend unwissende Bundeskanzler und seine wild um ihre Zukunft rudernden Mitarbeiter stünden ahnungslos Pate und würden nicht begreifen, dass der ‚Ausverkauf der Deutschlandpolitik' bereits begonnen habe.[665]

---

[664] Tagesspiegel, 07.10.66.
[665] Berliner Morgenpost, 07.10.66.

Auch der *Telegraf* kritisierte in gleicher Weise die Schweigetaktik des Senats, durch die dieser Vorgang erst seine politische Dimension erhalten habe. Außerdem eröffne die Taktik des Senats Ostberlin die Möglichkeit, durch gezielte Informationen in die Westberliner Politik einzuwirken. Dies sei nicht der erste Fall und hätte vom Senatspresseamt schon längst erkannt werden müssen. Der Vorgang zeige aber auch, zu welch würdelosen Methoden Ostberlin greifen würde, wenn es sein Gesicht wahren wolle.[666]

Die Berliner Presse hatte die Vorgänge um die Passierscheinvereinbarung wie stets aufmerksam und sachkundig verfolgt und sich ein Urteil gebildet. Von allen Zeitungen wurde der Widerspruch Kohls nach der Unterzeichnung zwar eindeutig als würdelos bzw. als Taschenspielertrick verurteilt. Stärker noch kritisierte man, dass das Senatspresseamt diesen Vorgang nicht veröffentlicht und sogleich zurückgewiesen habe. Was die Ursachen und Folgen einer solchen Handlungsweise betraf, so ist dem Kommentar des *Telegraf* nichts hinzuzufügen. Allgemein beklagte man, dass der Eindruck entstanden sei, als würde der Senat die gegensätzlichen Rechtspositionen nicht mehr klar herausstellen sondern aus der Diskussion ‚ausklammern'. Dies sah man auch darin bestätigt, dass die Nichteinigungsklausel im Text des Protokollmantels nicht mehr enthalten war. Man erwartete, dass der Senat gegenüber dem Propagandafeuer Ostberlins und seiner restriktiven Haltung in der Passierscheinfrage eine kämpferische Haltung einnehmen würde. In der *Morgenpost* wurde die Krise der Regierung Erhard, die bereits im Dezember 1966 zur Großen Koalition führte, mit der Politik des Senats in Verbindung gebracht. Die Metapher von einem beginnenden Ausverkauf der Deutschlandpolitik war zwar rhetorisch überspitzt, aber dass sich die Deutschlandpolitik unter Willy Brandt grundlegend ändern würde, war durchaus zutreffend prognostiziert.

Der Vorgang um die Nichtveröffentlichung des Widerspruchs Kohls hatte im Abgeordnetenhaus noch ein parlamentarisches Nachspiel. Am 13.10.1966 beantwortete Brandt auf der 80. Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses eine große Dringlichkeitsanfrage aller im Parlament

[666] Telegraf, 07.10.66.

vertretenen Parteien, die sich auf die Veröffentlichung von ADN über Kohls Widerspruch nach der Unterzeichnung des Passierscheinübereinkommens bezog. ADN hatte in seinem Bericht über die Unterzeichnung der Vereinbarung und die Erklärungen der Verhandlungsführer durch die Formulierung bei der Vereinbarung den Eindruck erweckt, als sei der Widerspruch Kohls während bzw. vor der Unterzeichnung erfolgt. Damit wäre er rechtlich Teil der Vereinbarung gewesen, was tatsächlich nicht zutraf, weil Kohls Widerspruch nicht abgesprochen war und von ihm nach der Unterzeichnung abgeben wurde.[667]

IV. Der Abbruch der Passierscheinkontakte im Zuge der forcierten Abgrenzungspolitik der SED

Am 26.10.1966 kam es zu einem letzten Passierscheingespräch, zu dem Kohl Korber eingeladen hatte. Bei diesem Treffen bemühte sich Kohl zunächst offiziell nachzuholen, was er sich am 06.10.1966 durch seinen Widerspruch erschlichen hatte. Er verlas eine längere Erklärung seiner Regierung, in der eingangs die einseitige Erklärung Korbers als gegenstandslos bezeichnet wurde. Der Senat hätte seit dem 06.10. in vielfältiger Weise gegen die Vereinbarung verstoßen. Als Begründung folgten die bereits bekannten Vorwürfe über Hetze an der Staatsgrenze, Tagung von Bundestagsausschüssen in Berlin, Amtshandlungen von Bundesministern und dem Bundespräsidenten in Berlin und das Berlintreffen der SPD. Als Verstoß gegen das Abkommen wurde auch die Teilnahme von Westberliner Parlamentsabgeordneten an der Notstandsübung ‚Fallex 66' angesehen. Der Senat wurde zur Aufnahme normaler staatlicher Beziehungen aufgefordert. Da Korber diese Ausführung Kohls sofort scharf zurückwies, war das Gespräch damit beendet.[668]

Die Aufzählung von vorgeblichen Verstößen gegen das Abkommen zielte gegen die vom Westen durchaus beabsichtigte Erhöhung der zeitweiligen Bundespräsenz und gegen die Demonstration der Verbundenheit

[667] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 8 – 11.
[668] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 23 – 28.

Berlins mit der Bundesrepublik, gegen die Ostberlin auch in der Folge immer stärker Front machte. Der SED gelang es nunmehr, jeden von ihr nach Belieben ausgewählten ‚Vorfall' in einen Verstoß gegen das Abkommen umzumünzen. Damit führte sie aber auch jedermann vor Augen, wohin der Senat gekommen wäre, wenn er sich mit den Kommunisten auf einen derartigen Handel eingelassen hätte. Anfang November befasste sich der Koordinierungsausschuss mit der Lage, nachdem Schütz die Situation geschildert hatte. Man beschloss, Kohls Erklärung vom 26.10. durch den Senatssprecher – nach Billigung durch das Kabinett – zurückweisen zu lassen. Außerdem sollte Korber Kohl zu einem neuen Gespräch einladen. Auf diese fernschriftliche Einladung Korbers erfolgte jedoch keine Antwort.[669]

Da Ostberlin jedes weitere Gespräch verweigerte, erfolgte der Meinungsaustausch wieder wie vor 1963 über die Medien, wobei die SED erneut in jenen rüden und herablassend belehrenden Ton verfiel, für den sie berüchtigt war. Nachdem Brandt in einer Rundfunkansprache die Einstellung der sachfremden Polemik in Bezug auf die Passierscheinfrage gefordert hatte, antwortete ADN mit einer Verlautbarung ‚maßgebender politischer Kreise in der Hauptstadt der DDR'. Darin wurde Brandt in herabsetzender Weise scharf angegriffen. Westberlin wurde als Besatzungsgebiet bezeichnet. Wenn Brandt bestimmte Fragen im Verhältnis Westberlins zur DDR durch ordnungsgemäße Vereinbarungen regeln wolle, so müsse er eine entsprechende Bitte an die DDR herantragen. Die ‚Bunkergemeinschaft' der SPD mit der CDU beim Manöver ‚Fallex 66' und die ‚unverantwortlichen Erklärungen über die Veränderung des Status quo bei den Gesprächen Brandts mit dem britischen Außenminister Brown' seien ‚schärfstens' gegen die Herbeiführung normaler Beziehungen mit der DDR gerichtet.[670] Anfang Dezember 1966 unterrichtete der Pressedienst des Landes Berlin darüber, dass Ostberlin auf die durch Fernschreiben Korbers an Kohl erklärte Bereitschaft des Senats zu weiteren Passierscheingesprächen nicht einmal geantwortet habe. Die Berliner könnten kaum noch mit Verwandtenbesuchen zum Weihnachtsfest

[669] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 61 – 68.
[670] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 73/74.

rechnen.[671] Die öffentliche Kontroverse um die Einstellung der Passierscheingespräche wurde auch unter Heinrich Albertz, der am 14.12.1966 nach dem Ausscheiden Brandts zum neuen Regierenden Bürgermeister gewählt worden war, im Dezember ergebnislos fortgeführt.[672]

Anfang Januar 1967 lud Korber Kohl nochmals zu einer Besprechung auf den 11.01.1967 in Westberlin ein, da die Laufzeit der Härtefallstelle am 31.01.1967 enden würde. Den Entwurf einer Übereinkunft hatte er beigefügt.[673]

In seiner Antwort teilte Kohl mit, dass er Abusch von Korbers Fernschreiben unterrichtet habe. Dieser werde sich mit dem RBm Albertz wegen der weiteren Ausgabe von Passierscheinen an Westberliner Bürger in dringenden Familienangelegenheiten in Verbindung setzen. Kohl versuchte damit, so wie Ostberlin es bei den Gesprächen schon mehrmals versucht hatte, den Vorgang auf eine höhere politische Ebene zu verlagern. Abusch informierte Albertz dann mit einem Schreiben vom 12.01. 1967, dass die Regierung der DDR während eines abkommenlosen Zustandes die Tätigkeit der Härtefallstelle bis zum 31.03.1967 fortsetzen werde.[674] Er erwarte, dass der Senat ebenfalls in seiner Verantwortung tätig werde und ihn darüber in Kenntnis setze. Statt Albertz antwortete jedoch Korber zustimmend in einem Fernschreiben an Kohl. Umgehend wies ADN Korber belehrend darauf hin, dass nur der RBm eine verbindliche Antwort geben könne. Nachdem auch noch Kohl in einem Schreiben die gleichen Vorhaltungen erhob, veröffentlichte der Senat eine Einverständniserklärung zum Abusch-Brief. [675] Die Weiterführung der Härtefallstelle über den 31. März 1967 hinaus wurde nur noch durch eine ADN-Meldung bekannt gemacht. Fortan arbeitete die Härtefallstelle ununterbrochen bis zum 3. Juni 1972 ohne weitere Passierscheinkontakte - mit Ausnahme der Kontakte, die im Rahmen der Arbeit der Stelle notwendig waren.

Von den politischen Krisen und aggressiven Pressionsversuchen der DDR gegenüber Westberlin blieb die Härtefallstelle unberührt. Auch in

[671] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 92.
[672] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 106 ff.
[673] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 134.
[674] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 137/147.
[675] LAB B Rep 002 Nr. 11761, S. 152 – 156.

das Drohpotential der SED wurde sie nicht mit einbezogen. An der unauffälligen Arbeit dieser Stelle hatte Ostberlin ein reales Interesse und die Befürchtungen auf Senatsseite, dass auch dieser dünne Verbindungsstrang durchtrennt werden könnte, erwiesen sich am Ende als unbegründet.

Zwölftes Kapitel

Die Härtefallstelle

I. Vorbemerkungen

Die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten (Härtefallstelle) war im Gegensatz zu den Passierscheinstellen für Verwandtenbesuche eine Dauereinrichtung, die auf Grund ihrer besonderen Aufgaben eine besondere Existenz führte. Dennoch war sie in den Gesprächen zur II. bis zur V. Vereinbarung auch Gegenstand der Verhandlungen. Die V. Vereinbarung hatte nur noch die Tätigkeit der Härtefallstelle zum Inhalt. Der Gedanke zur Einrichtung einer solchen Passierscheinstelle war ursprünglich vom Ostberliner Verhandlungsführer Wendt bei den Gesprächen zur II. Vereinbarung in die Verhandlungen eingebracht worden.

In der Passierscheinvereinbarung vom 24.09.1964 waren die Bestimmungen für die Härtefallstelle in der Protokollanlage unter I. 2. a) – c) festgelegt. Gleiches galt für die III. und IV. Vereinbarung. Da die Härtefallstelle in das Protokoll eingebunden war, war auch ihre Laufzeit befristet und musste immer neu verhandelt werden. Dabei bestand stets die Gefahr, dass die Verhandlungen das Ende der Laufzeit überschritten und die Stelle geschlossen wurde, bis eine neue Vereinbarung ausgehandelt war. Zudem bot dieser Umstand für Ostberlin eine Gelegenheit, mit der drohenden Schließung der Härtefallstelle besonderen Druck auf den Senat auszuüben und die Not der betroffenen Berliner politisch zu missbrauchen. Daher versuchte der Verhandlungsführer des Senats in

den Gesprächen zur III. Vereinbarung die Härtefallstelle aus der Einbindung in das Protokoll zu lösen und darüber eine separate Vereinbarung möglichst mit einer Laufzeit auf unbestimmte Zeit zu treffen. Ostberlin lehnte diesen Vorschlag zunächst strikt ab, zeigte sich im Verlauf der Gespräche aber doch geneigt, sich unter Umständen darauf einzulassen. Am Ende verblieb es bei der Einbindung der Härtefallstelle in den im Protokoll vorgegebenen Zeitrahmen.

Die V. Vereinbarung war als „Protokoll für Verwandtenbesuche in dringenden Familienangelegenheiten“ verfasst und hatte eine Laufzeit bis zum 31.01.1967. Für die Besuche sollten die Bestimmungen des Protokolls vom 07.03.1966 angewendet werden. Da die am 26.10.1966 neu beginnenden Gespräche bereits beim ersten Treffen abgebrochen und in der Folge auch nicht wieder aufgenommen wurden, hatte es Ostberlin in der Hand, die Härtefallstelle nach Ablauf des 31.01.1967 zu schließen. Dies geschah jedoch nicht. Stattdessen informierte Abusch in einem Schreiben an den RBm Albertz vom 12.01.1967, dass seine Regierung beschlossen habe, die Tätigkeit der Härtefallstelle bis zum 31.03. 1967 fortzusetzen. Dazu veröffentlichte der Senat am 24.01.1967 eine Einverständniserklärung. Die weiter andauernde Öffnung der Härtefallstelle über den 31.03.1967 hinaus wurde von Ostberlin nur noch in einer ADN-Meldung mitgeteilt.[676]

Die Stelle arbeitete nun ohne Unterbrechung bis zum 3. Juni 1972 weiter, dem Tag, an dem die zwischen dem Senat und der DDR-Regierung im Zuge des Viermächte-Abkommens ausgehandelte Reise- und Besuchsvereinbarung in Kraft trat. Damit bestätigte sich, dass Ostberlin niemals die Absicht gehabt hatte, die Härtefallstelle für ständig zu schließen, sondern diese Frage nur als Druckmittel gegenüber dem Senat benutzte. So konnte die Härtefallstelle auch nach dem Ende der Passierscheinvereinbarungen die gravierendsten Folgen der Trennung der Berliner Bevölkerung abmildern. Das war der kleinste gemeinsame Nenner, an dem sich die Interessen von Senat und DDR-Regierung in der Zeit von 1967 bis 1972 trafen.

[676] Siehe auch Kunze, S. 220.

II. Materielle, organisatorische und personelle Regelungen

Die Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten nahm am 01.10.1964 in Berlin-Wilmersdorf, Hohenzollerndamm 196, ihre Arbeit auf. Die Dienststelle war in einem Büro- und Geschäftshaus untergebracht, in dem sich u. a. das Niederländische Generalkonsulat befand. Da es für den Publikumsverkehr im Hause nur einen Eingang gab, führte dies zwischen Konsulat und Härtefallstelle zeitweise zu Problemen. Dem Senat gelang es jedoch nicht, andere Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Für die Führung der Dienststelle waren das Landesverwaltungsamt Berlin und die LPD zuständig. Das Landesamt sorgte für die materiellen Voraussetzungen und stellte den Leiter der Passierscheinstelle. Dies waren RI Scholtz und ROI Luckenwald, die im einwöchigen Turnus wechselten.[677] Die LPD stellte das Personal in der Stelle, denn die Besetzung mit Abfertigungspersonal erfolgte nach dem gleichen Schlüssel (50:50) wie in den anderen Passierscheinstellen. Auch die Beamten der LPD nahmen die gleichen Aufgaben wahr. Die Leitung der in der Stelle tätigen PAng (Ost) – im Durchschnitt sechs Personen – hatte der Ostberliner Oberpostrat Ziegler. Zusätzlich befand sich in der Regel ein Angehöriger des DRK in der Dienststelle.

Der Senator für Sicherheit und Ordnung, der die Oberaufsicht über die Härtefallstelle hatte, ließ sich in den ersten Wochen Erfahrungsberichte vom Landesverwaltungsamt, von der LPD und vom Polizeipräsidenten erstatten. ORR Lippok, der von der Senatsverwaltung für Sicherheit und Ordnung kam, leitete die zusammengefassten Berichte über die Senatskanzlei an den RBm weiter.

In den ersten Erfahrungsberichten schrieben sowohl LPD als auch Polizei über das Anlaufen der Aktion gleich lautend von einem starken Andrang in den ersten Tagen mit einer bald darauf einsetzenden Normalisierung des Publikumsverkehrs. Die Raumverhältnisse wurden als ausrei-

[677] LAB B Rep 001 Nr. 11842, S. 65.

chend bezeichnet. Im Polizeibericht fanden die Sicherungsmaßnahmen detailliert Erwähnung.

In der Dienststelle waren weiterhin zwei Kriminalbeamte eingesetzt. Ein Beamter begleitete morgens die Angehörigen der Ostberliner Post vom Grenzübergang zur Passierscheinstelle und abends zurück. In der Mittagszeit fuhren zwei PAng (Ost) wiederum in Begleitung eines Kriminalbeamten mit Karteikästen zum Grenzübergang und nach ca. 45 Minuten von dort mit anderen Karteikästen und dem Mittagessen für das Ostberliner Personal wieder zurück zur Passierscheinstelle.[678]

III. Besonderheiten in der Aufgabenstellung und ihre organisatorische Regelung durch beide Seiten

Der wesentliche Unterschied zwischen der Härtefallstelle und den übrigen Passierscheinstellen bestand zum einen in den sehr vielfältigen Gründen für den Passierscheinbesuch, zum anderen in dem Umstand, dass diese Stelle permanent in Betrieb war und nicht nur zu bestimmten Besuchszeiträumen. Das bedeutete, dass die Entscheidungsfindung viel differenzierter war und dass auch technisch-organisatorische Änderungen in der Regel während des laufenden Betriebes durchgeführt werden mussten. Vergleicht man den Anlauf der Härtefallstelle mit dem Anlauf der Passierscheinstellenaktion vom 18.12.1963, so wird deutlich, dass die Organisatoren auf beiden Seiten ihre inzwischen gesammelten Erfahrungen einsetzen konnten, so dass von Beginn an auf den Einsatz von Wendt und Korber als „Feuerwehr“ wie noch bei den technischen Gesprächen vom 18.12.1963 bis 05.01.1964 verzichtet wurde. An dem guten und möglichst ‚geräuschlosen’ Funktionieren der Dienststelle hatte auch Ostberlin ein besonderes Interesse. Einerseits wurde die politische Vorstellung Ostberlins von einer Dauerpräsenz ihrer PAng (Ost) auf Westberliner Boden realisiert, andererseits konnte die DDR damit besonders dringende menschliche Bedürfnisse erfüllen, deren Nichterfüllung vom Westen hätte politisch ausgeschlachtet werden können. Auftauchende Probleme, die in der

[678] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 25 – 27.

Vereinbarung aus verschiedenen Gründen noch nicht ausreichend geklärt waren, wurden von beiden Seiten umgehend bearbeitet.

Schon zu Beginn fand man schnell eine Regelung für die Fälle, in denen ein Passierschein sofort ausgestellt werden musste. Diese Ausfertigung hatte zunächst Oberpostrat Ziegler vorgenommen. Dagegen erhob der Senat Widerspruch, weil dies als Hoheitsakt auf Westberliner Territorium angesehen wurde. So hatte sich die andere Seite bereit gefunden, in Ostberlin bereits vollständig ausgefertigte Passierscheine in die Härtefallstelle zu bringen, in die dann nur noch die Personalien des Antragstellers eingetragen werden mussten. Im Gegenzug beschränkte Ostberlin diese Regel auf folgende Fälle: wenn unmittelbare Todesgefahr eines erkrankten bzw. verunglückten Verwandten bestand, wenn der Todesfall eines Verwandten die sofortige Unterstützung des Hinterbliebenen dringend erforderte oder wenn am Tag der Antragstellung die Bestattung eines Verwandten stattfinden sollte. Außerdem wurde die Besuchsberechtigung in Ostberlin nachträglich überprüft.[679]

Nachdem Westberlin mit der von Reuther vorgeschlagenen Regelung, die dieser als Entwurf einer ‚Weisung' übermittelt hatte, einverstanden war, wurde diese Regelung, die sich als notwendig erwies, sogleich umgesetzt. Es wurden bereits Ende Oktober ausgestellt:

24.10.1964: 6 Passierscheine für 8 Personen
wegen lebensgefährlicher Erkrankung
26.10.1964: 2 Passierscheine für 3 Personen
wegen Beerdigung am gleichen Tag
27.10.1964: 2 Passierscheine für 3 Personen
wegen Beerdigung am gleichen Tag[680]

Bei der Beantragung von Passierscheinen für Besuche zur Vorbereitung einer Familienzusammenführung begnügte sich Ostberlin zunächst mit der Vorlage einer Heiratsurkunde. Seit Ende November wurde zusätzlich eine privatschriftliche Erklärung des in Ostberlin lebenden Ehepartners verlangt. Ziegler begründete dies damit, dass man infolge entsprechender Vorkommnisse schwere Auseinandersetzungen zwischen den Ehepartnern bei ihrer Zusammenkunft in Ostberlin vermeiden wolle. In der 13.

[679] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 1.
[680] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 3.

technischen Besprechung zur Durchführung der Passierscheinaktion trug Kunze dieses Problem vor und erklärte die neue Regelung für unzumutbar. Reuther sagte eine Prüfung der Angelegenheit zu.[681]

IV. Der weitere Verlauf der Arbeit der Härtefallstelle bis zum Frühjahr 1967

Im Erfahrungsbericht über die Härtefallstelle vom 19.11.1964 wurde berichtet, dass Silberhochzeiten nunmehr als dringendes Familienereignis anerkannt würden. Bei Hochzeiten werde ein Passierschein für zwei Tage erteilt, damit der Besucher die Hochzeit nicht vor Mitternacht verlassen müsse.[682] Eine gleiche Reglung wurde bereits für Besuche zu Silvester/ Neujahr praktiziert. Allerdings musste der Besucher dann jeweils in den frühen Morgenstunden nach Westberlin zurückkehren. Bemängelt wurde in den Erfahrungsberichten, dass die Passierscheinstelle zunehmend mit Posteingängen aus Westberlin, aus dem Bundesgebiet, aus Ostdeutschland und dem Ausland belastet werde. Alle Post würde beantwortet, nur Sendungen mit der Aufschrift ‚Passierscheinstelle der DDR' würden mit dem Vermerk ‚Empfänger unbekannt' zurückgegeben. Außerdem ginge der Leiter des Ostberliner Personals, Ziegler, dazu über, sich als Leiter der Passierscheinstelle der DDR zu titulieren.[683] Positiv wurde berichtet, dass bei Sterbefällen eine polizeiliche Bestätigung nicht mehr verlangt werde[684] sondern die Sterbeurkunde ausreiche. Auch wurde neben dem Tag nach dem Sterbetag auch der Tag der Beerdigung als Besuchstag anerkannt, wenn der Verstorbene in Ostberlin keine Hinterbliebenen hatte. Als Besuchstag für die Familienzusammenführung seien nur die Wochentage Dienstag und Freitag möglich, weil die Ostberliner Behörden nur an diesen Tagen für Besucher geöffnet hätten.[685]

In einem Vermerk über einen Besuch bei der Härtefallstelle am 21.01.1965 durch Beamte des Landesverwaltungsamtes hieß es, dass die

[681] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 21a/22a.
[682] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 25.
[683] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 30 und 56.
[684] Dies galt auch im weiteren Sinn für lebensgefährliche Erkrankungen, Geburten und Eheschließungen.
[685] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 34/35.

Dienststelle täglich von 300 – 350 Personen besucht werde, jedoch sei die Stelle in der Lage, notfalls einen Andrang bis zu 600 Personen zu bewältigen. Es sei bisher in keinem Fall ein Passierschein aus Anlass von Geburten und Hochzeiten in Westberlin erteilt worden. Auch seien noch keine Familienzusammenführungen nach Westberlin bekannt.[686]

In der 17. Besprechung zur Durchführung der Passierscheinübereinkunft vom 24.09.1964 am 05.02.1965 wurden auch Probleme in der Härtefallstelle erörtert. Dabei nahm Wendt Stellung zur Ablehnung von Anträgen. Als hauptsächliche Gründe nannte er:

a) unzutreffende Angaben

b) Angaben, die nicht zum Besuch berechtigten

c) Wohnort der Verwandten außerhalb Berlins

d) kein Verwandtschaftsverhältnis, das zu einem Besuch berechtigt

Man habe die Genehmigung für zwei Besuchstage bei Besuchern in hohem Alter, Körperbehinderten oder Erkrankung des Besuchers erteilt. Seit dem 17.10.1964 seien auch Anlässe berücksichtigt worden, die in der Übereinkunft nicht genannt seien, wie Ehejubiläen. Dies war bereits in einem Erfahrungsbericht vom 19.11.1964 gemeldet worden.[687]

Die hier von Wendt genannten Fälle machen deutlich, dass die Regelungswut der SED bei der Härtefallstelle an ihre Grenzen stieß. Die Zahl der unterschiedlichen Fälle war so groß und so differenziert, dass man sie unmöglich alle in einer Vereinbarung erfassen konnte. Schon die Definition ‚lebensgefährliche Erkrankung' zog eine ganze Reihe von Auslegungen nach sich. War ein Herzinfarkt lebensgefährlich oder eine Nierenerkrankung? Angesichts dieser unabweisbaren menschlichen Bedürfnisse zog sich Ostberlin auf die Erklärung zurück, dass man diese Fälle ‚großzügig' regeln werde. Dieser Hinweis findet sich häufig in den Verlautbarungen Ostberlins und seiner Vertreter. Es war eben eine Tatsache, dass viele Berliner Verwandtschaftsverhältnisse noch aus einer Zeit stammten, als die Stadt noch nicht geteilt war, und diese Menschen waren häufig schon in fortgeschrittenem Alter. Ostberlin musste also bei den in der Praxis neu auftauchenden Fällen ständig nachsteuern, was sich dann in Weisungen für das eigene Personal niederschlug. Der westlichen

[686] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 67.
[687] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 84/85.

Seite gegenüber sorgte man dafür, dass diese nachträglichen – großzügigen – Regelungen im Gesprächsprotokoll Erwähnung fanden. Der Begriff großzügig war insofern vollkommen unzutreffend, er diente nur der Verschleierung der eigenen Schwierigkeiten. Auf jeden Fall muss Ostberlin bereits nach kurzer Zeit klar gewesen sein, dass man die Härtefallstelle – nachdem sie nun eingerichtet war – nicht mehr auf Dauer schließen konnte. Dem Westen gegenüber hielt man mit dieser Erkenntnis freilich hinter dem Berg, denn auf das Druckmittel einer drohenden Schließung wollte man nicht verzichten.

Der 17. Juni war im Gedenken an den Aufstand von 1953 ein Feiertag. 1964 versuchte der Leiter des Ostberliner Personals, Ziegler, diesen Tag als Abholtag festzusetzen. Als sich in der daraus entstehenden Auseinandersetzung keine Einigung abzeichnete, wurde Ziegler von westlicher Seite mitgeteilt, dass an diesem Tag keine Abholung der PAng (Ost) am Grenzübergang erfolgen würde.[688] In diesem Fall hatte es die Westseite in der Hand, ihren Willen durchzusetzen, denn ohne die Zuarbeit des westlichen Personals konnten die PAng (Ost) nicht effektiv arbeiten.

Nachdem ADN gemeldet hatte, dass die Härtefallstelle am 25.09. 1965 ihre Arbeit einstellen müsse, wenn bis dahin kein neues Abkommen geschlossen sei, erschienen die PAng (Ost) am 04.10.1965 nicht mehr am Grenzübergang. Daraufhin wurden auch die Bediensteten der Westseite bis auf einen Beamten, der weiterhin Auskünfte erteilte, zurückgezogen. Die Senatskanzlei erteilte jedoch die Weisung, die Dienststelle in einem Zustand zu halten, der eine sofortige Wiederaufnahme der Arbeit ermöglichen würde.[689] Am 28.11.1965 verkündete Willy Brandt in seiner Sendung „Wo uns der Schuh drückt“, dass die Härtefallstelle ab 29.11.1965 wieder geöffnet sei.[690]

---

[688] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 135/136.
[689] LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 158.
[690] In der Härtefallstelle wurden vom 01.10.1964 bis 02.10.1965 25.635 Anträge für 41.415 Personen entgegengenommen. 1.245 Anträge für 2.443 Personen wurden nicht angenommen. Es wurden 22.147 Passierscheine für 36.384 Personen ausgegeben. Darin enthalten 349 Scheine für 504 Personen als Sofortausgaben. LAB B Rep 002 Nr. 11842, S. 159 – 161.

Die Schließung der Härtefallstelle als politisches Druckmittel blieb entgegen der Hoffnung Kohls erfolglos.[691] Offensichtlich um von diesem inhumanen Politpoker abzulenken, stellte Kohl in einer Ostberliner Fernsehsendung die besonderen Dienste der Härtefallstelle (Sofortausstellung von Passierscheinen, Passierscheine mit einer längeren Besuchsdauer) nochmals propagandistisch heraus, obwohl diese Fälle bereits praktiziert wurden.[692]

Um der Gefahr einer erneuten Schließung der Härtefallstelle künftig vorzubeugen, machte Korber im Dezember 1965 in einem Schreiben an den RBm den Vorschlag, die Frage der dringenden Familienangelegenheiten aus einer neuen Übereinkunft für Verwandtenbesuche herauszunehmen.[693] Nach einer Besprechung mit Senator Schütz, der mit dieser Herausnahme einverstanden sei, meinte er zur Frage der Laufzeit, dass eine unbefristete Laufzeit nicht durchsetzbar sei. Man könnte bestenfalls versuchen, eine verbindliche Verlängerungsklausel durchzusetzen nach dem Muster der zweiten Vereinbarung.[694] Korbers Vorschlag lässt erkennen, dass auch auf Senatsseite die Härtefallstelle stärker in den Mittelpunkt der Überlegungen rückte. Ostberlin musste zwar erkennen, dass sie als Druckmittel nicht geeignet war, dennoch würde man sicher bei weiteren Verhandlungen versuchen, auch die Laufzeit dieser Stelle weiter zu verkürzen, um den Senat zu immer neuen Verhandlungen zu zwingen. Dieser Entwicklung wollte Korber vorbeugen. Zumindest musste ein Versuch dazu unternommen werden. Schließlich hatte Kohl im November 1965 eine Möglichkeit der Herausnahme der Härtefallstelle aus der Besuchsvereinbarung selbst angedeutet.[695] Auf einer Staatssekretärsbesprechung über die Passierscheinregelung am 02.03.1966 stimmte das Gremium der Herausnahme der Härtefallstelle aus dem gesamten Passierscheinkomplex zu.[696]

Im Erfahrungsbericht des Landesverwaltungsamtes für die Zeit vom 01.03. – 31.03.1966 wurde gemeldet, dass erstmals ein Passierschein für

[691] Siehe auch S. 273.
[692] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 3.
[693] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 10.
[694] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 17.
[695] Siehe S. 277.
[696] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 29.

drei Besuchstage erteilt worden sei (Überführung der in Westberlin verstorbenen Ehefrau eines Ostberliners). Außerdem würden die Versuche Ostberliner Behörden fortdauern in Fällen, für die die Härtefallstelle offensichtlich nicht zuständig sei, Antragsteller aus Ostberlin an diese zu verweisen (z. B. sollten Westberliner Verwandte gebeten werden, bei der Härtefallstelle die Erlaubnis zum Besuch der Jugendweihe eines Verwandten in Ostberlin zu erlangen, obwohl diese Anträge von den PAng (Ost) regelmäßig abgelehnt würden). Diese Vorkommnisse seien als Versuch zu werten, die Härtefallstelle propagandistisch als eine im Auftrag Ostberlins arbeitende Dienststelle aufzuwerten.[697] Im Bericht vom 01.06.1966 hieß es, dass erstmals ein Passierschein für eine Hochzeitsfeier (Diamantene Hochzeit der Großeltern) von Bewohnern Ostdeutschlands in Ostberlin ausgegeben worden sei.[698]

Am 06.10.1966 unterrichtete Staatssekretär Kohl Senatsrat Korber darüber, dass in der Härtefallstelle in „begründeten besonders dringlichen und ernsten“[699] Ausnahmefällen sofort Passierscheine für Westberliner Antragsteller ausgestellt werden.[700] Diese Mitteilung Kohls besagte nichts Neues, denn das Verfahren der Sofortausstellung wurde bereits seit längerer Zeit in der Härtefallstelle praktiziert.[701]

Am 31.01.1967 endete die Laufzeit der letzten Vereinbarung und damit drohte wiederum eine Schließung der Härtefallstelle. Die Berliner gerieten dennoch nicht in Panik. Es gab auch im Dezember 1966 keinen Ansturm auf die Härtefallstelle.[702] Ein Zahlenvergleich zwischen 1965 und

---

[697] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 36.
[698] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 96.
[699] Dies war eine der für Kohl kennzeichnenden überspitzten Formulierungen.
[700] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 117.
[701] 1. a) Zahl der angenommenen Anträge für

Geburten	5 037
Eheschließungen	3 645
Todesfälle	19 408
Lebensgefährliche Erkrankungen	8 494
Familienzusammenführungen	317
Sonstige Gründe	2 403
	39 304 Anträge für 63 229 Personen
b) nicht angenommene Anträge	2 293 für 3 273 Personen
2. a) Ausgegebene Passierscheine (ohne c)	34 217 für 56 220 Personen
b) abgelehnte Anträge	2 866 für 4 191 Personen
c) Sofortpassierscheine	1 204 für 1 744 Personen

Beratungen: ca. 51 340. LAB B Rep 002 11842a, S. 114.
[702] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 143.

1966[703] zeigt, dass die Zahl der Anträge gegenüber dem Vorjahr zwar zurückgegangen war, sie lag aber immer noch bei über 1 800 Anträgen im Monatsdurchschnitt. Nur die Zahl der Familienzusammenführungen war deutlich gesunken.

Im März 1967 nahmen die PAng (Ost) bereits Anträge für April entgegen, ohne vorbehaltliche Bemerkungen wegen des auslaufenden Vertragstermins zu machen, wie dies noch im Januar 1967 der Fall war. Damals hatte es noch geheißen, dass Besuche nur gemacht werden könnten, wenn der Senat eine neue Vereinbarung abschließen würde.[704] Von einer neuen Vereinbarung war nun keine Rede mehr.

V. Ausblick

Von den Besuchsvereinbarungen blieb lediglich die dünne Nabelschnur der Härtefallstelle, die die Berliner in beiden Teilen der Stadt miteinander verband. Eine Hoffnung der Menschen war zerschlagen und die Zukunft völlig ungewiss. Die von Ulbricht seit 1966 mit äußerster Konsequenz betriebene Kappung aller noch zwischen Ost und West bestehenden Verbindungen auf geistigem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet musste, wenn dieser Entwicklung nicht Einhalt geboten wurde, zu einer dauerhaften Trennung und Entfremdung beider Landesteile führen. Die Berliner hatten nach wie vor die Möglichkeit, und zwar stellvertretend für alle Deutschen, auf die Absurdität der künstlich und gegen den Willen der Menschen vom Ostberliner Regime betriebenen Teilung hinzuweisen und sie aller Welt vor Augen zu führen.

---

[703] 1. a) Zahl der angenommenen Anträge für

Geburten	2 908
Eheschließungen	1 649
Todesfälle	9 707
Lebensgefährliche Erkrankungen	5 923
Familienzusammenführungen	105
Sonstige	1 585
	21 877 Anträge
b) Nicht angenommene Anträge	2 80 für 418 Personen
c) Sofortpassierscheine	1 098 für 1 616 Personen
Beratungen:	ca. 19 430 -

LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 145.

[704] LAB B Rep 002 Nr. 11842a, S. 157.

Fazit

Die Passierscheinverhandlungen des Berliner Senats mit der Regierung der DDR waren ein erster Anlauf zu einer neuen Politik gegenüber der anderen Seite, der nach einem Anfangserfolg abgebrochen werden musste, weil die Voraussetzungen für eine Vereinbarung auf Dauer nicht Erfolg versprechend waren.

Die vorübergehende Milderung der menschlichen Härten hatte aber nachdrücklich vor Augen geführt, wie gravierend der Mauerbau gegen elementare menschliche Bedürfnisse verstoßen hatte und dass die endgültige Lösung dieser Frage auf der Agenda der Deutschlandpolitik Willy Brandts weiterhin eine Vorrangstellung einnehmen würde.

Zu welchen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen die Brandt-Gruppe durch die Erfahrungen der Passierscheingespräche gelangte, ist prinzipiell am weiteren Verlauf der Brandtschen Politik ablesbar. Dass diese Politik durch den Verlauf der Verhandlungen und die sie begleitenden politischen Umstände und Ereignisse mitgeprägt wurde, sollte mit der Darstellung und analytischen Interpretation und Wertung der Passierscheinverhandlungen verdeutlicht werden.

Die Passierscheinverhandlungen werden in der Literatur durchgehend als *kleiner aber wichtiger Anfang* (Uschner), *kleine Berliner Ostpolitik* (Prowe), *Modell für die spätere Ostpolitik* (Bender) bzw. *Probe auf Exempel* (Wetzlaugk) bezeichnet. Das Exempel - das Gesellenstück dieser Politik - war zweifellos das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971. In diesem Abkommen hatte die deutsche Politik die Einsicht realisiert, dass eine Passierscheinregelung, die auf Dauer angelegt war, nur über die DDR erfolgen konnte. Zuvor jedoch musste die Führungsmacht des Ostblocks, die Sowjetunion, in ihrer Eigenschaft als Vierte Besatzungsmacht in Deutschland an den Verhandlungstisch gebracht werden, um gemeinsam mit den anderen Alliierten eine Regelung zu erarbeiten, die den Status quo in Deutschland auch für Westberlin zu einer für die Stadt annehmbaren, vertraglich abgesicherten Zwischenlösung machen würde.

I.

Der Beginn der von Willy Brandt und seinen politischen Weggefährten entwickelten *Neuen Ostpolitik*, die in der Praxis mit einer *Politik der kleinen Schritte* eingeleitet werden sollte, fällt zeitlich gesehen in die Anfänge des Übergangs vom Kalten Krieg zur Phase der Entspannung und des Beginns der Koexistenz.

Die Grundüberlegung, von der Brandt und Bahr ausgingen, war die Einsicht, dass der Bau der Berliner Mauer die endgültige und von der Sowjetunion angestrebte Zementierung des Status quo bedeutete, der nur in Berlin noch den Charakter eines quasi offenen Status quo gehabt hatte.

Da der zwischen den Machtblöcken erreichte Zustand des Gleichgewichts des Schreckens keinerlei Bewegung im Hinblick auf die gewaltsame Ausweitung des eigenen Machtbereichs mehr erlaubte, wurde die einzig noch mögliche Form der Existenz von beiden Seiten mit dem Begriff der Koexistenz charakterisiert. Brandt interpretierte diesen Begriff als ein gewaltloses Miteinander, das demokratische Prinzipien von nationaler Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und Toleranz mit umfassen würde. Für die Sowjetunion hänge Koexistenz jedoch nicht von ihren theoretischen Prinzipien sondern von ihren Interessen ab. Das mit dem Westen gemeinsame Interesse sei, es nicht zur atomaren Katastrophe kommen zu lassen. Daraus sollte der Westen Lehren ziehen und eigene Strategien entwickeln. Man müsse mit dem Osten auf Tuchfühlung gehen und die westliche Ideenvielfalt offensiv zum Tragen bringen. Tuchfühlung aber bedeute Verhandlungsbereitschaft, um jeden gangbaren Weg zu erkunden, auch wenn dieser nur schrittweise zum Ziel führe.[705]

Im Falle der Passierscheinverhandlungen war das gemeinsame Interesse die „Milderung menschlicher Härten“, wie der Ostberliner Verhandlungsführer bereits im ersten Gespräch erklärt hatte. Dieses gemeinsame Interesse an der Verwirklichung eines „humanitären Anliegens“, wie es im zweiten Absatz des Passierscheinprotokolls vom 17. Dezember 1963 heißt, war auf eine Situation zurückzuführen, die die eine Verhandlungsseite durch den Bau der Berliner Mauer am 13.08.1961 herbeigeführt hatte. Die Milderung der menschlichen Härten durch die vereinbarten

[705] Brandt, Willy, Ko-Existenz – Zwang zum Wagnis, Stuttgart 1963, S. 8 ff.

Passierscheinbesuche von Westberlinern bei ihren Verwandten in Ostberlin war organisatorisch-technisch gesehen ein nachgeordnetes Problem, dessen Lösung man in der Anlage zum Protokoll vom 17.12. 1963 im Wesentlichen bereits bewältigt hatte. Zu dieser Regelung des innerstädtischen Verkehrs hätte es nicht weiterer 70 Verhandlungen bedurft.

Tatsächlich bargen die Verhandlungen in ihrer Gesamtheit die ganze Ost-West-Problematik wie in einer Nussschale in sich und lassen sich an der Frage des humanitär-menschlichen Problems festmachen.

Wie bereits festgestellt war die Bindung der Senatspolitik bei den Verhandlungen an dieses humanitär-menschliche Problem vom Senat nicht bewusst herbeigeführt worden sondern von der Situation vorgegeben. Als der Senat über seinen Verhandlungsleiter aber den Vorschlag einbrachte, die Verhandlungen auf die „Wiederherstellung der Freizügigkeit in ganz Berlin“ auszudehnen, änderte sich die Szenerie schlagartig. Dass es sich dabei zunächst nur um die Möglichkeit der Berliner handeln würde, sich frei und ungehindert in ihrer Stadt zu bewegen, hinderte die DDR nicht daran, den Senatsvorschlag in einer Erklärung als Versuch zu werten, die Sicherheitsmaßnahmen an ihrer Staatsgrenze zu Westberlin aufzuheben. Sie seien als innere Angelegenheit der DDR kein Verhandlungsgegenstand. Eine Regelung damit in Zusammenhang stehender politischer Fragen könne nur durch einen deutschen Friedensvertrag und die Schaffung einer neutralen Freien Stadt Westberlin gelöst werden. Und in der Tat hätte Freizügigkeit in ganz Berlin die Schleifung der Mauer bedeutet. Das aber hätte einen Effekt der Schleusenöffnung zur Folge gehabt. Mit anderen Worten – wenn die Mauer fiel, dann würde auch die gesamte Grenze zwischen den beiden Teilen Deutschlands fallen. Der historische Ablauf der Ereignisse bestätigte diese Folgerung.

Das, was der Senat dergestalt als politischen Zündstoff in die Gespräche einbrachte, beinhaltete implizit einen Kerngedanken der von Brandt und Bahr entwickelten ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen. Mit der Forderung nach Freizügigkeit für die Menschen verfochten Brandt und die Berliner Politik bereits in den Passierscheinverhandlungen ein Grundrecht der Menschen, zu dem sich die Politik der ganzen west-

lichen Welt uneingeschränkt bekannte. Insofern war diese Forderung ein humanitäres und zugleich politisches Ziel sui generis.

Im Falle Berlins bildete die Forderung nach Freizügigkeit einen Angriff auf einen neuralgischen Schwachpunkt des Herrschaftssystems der SED, denn gegen die Freizügigkeit wurde die Mauer in Berlin errichtet. Damit berührte der Senat eine jener politischen Grundsatzfragen, die Ostberlin mit der Passierscheinfrage nicht in Verbindung gebracht sehen wollte.

Die heftige Gegenreaktion Ostberlins offenbarte aber zugleich die politische Zielrichtung und das Staatsverständnis der DDR. Die Gewährung von Freizügigkeit für die eigenen Bürger stand dem Abgrenzungsbestreben der SED in besonderer Weise entgegen. Der Separatismus der Staatspartei entsprang ihrem Machterhaltungstrieb und einer realen Einschätzung ihre Lage. Denn am Ende war es der Drang der Menschen nach Freizügigkeit, der das Gewaltsystem der SED in kürzester Zeit zum Einsturz brachte.

II.

Die Verhandlungen stellten in den deutsch-deutschen Beziehungen seit der Spaltung Berlins eine absolute Novität dar, mit der die Sprachlosigkeit zwischen beiden Teilen vorerst endete und Politpropaganda auf beiden Seiten durch politische Aktion ersetzt wurde.

Verhandlungen und ihre Prinzipien und Regeln gehörten zu den grundlegenden Begrifflichkeiten der Friedensstrategie Kennedys ebenso wie zur *Neuen Ostpolitik* Willy Brandts. Verhandlungen waren nach den Vorstellungen Brandts Aushandlungen unter gleichberechtigten Partnern ohne Zwang, Drohung oder betrügerische Absicht.

Die Regeln, nach denen solche Verhandlungen nur geführt werden können, lassen sich wie folgt skizzieren.

Zu Beginn der Verhandlungen sollte geklärt werden, welche Positionen für die eine oder andere Seite auf keinen Fall verhandelbar sind.

- Positionen, die zwar unvereinbar sind, sich aber in einem Verhandlungspaket befinden, über das beiderseitiges Einvernehmen hergestellt werden könnte, sollten ausgeklammert werden.

- Um die für jede Verhandlung erforderliche grundsätzliche Vertrauensbasis zu sichern, müssen die bei den Verhandlungen gegebenen Zusagen unbedingt eingehalten werden und dürfen nicht durch nachgeschobene Gründe für nichtig erklärt werden.
- Wenn für die Verhandlungen Vertraulichkeit vereinbart wurde, müsse diese von beiden Seiten eingehalten werden. Ginge ein Partner mit Verhandlungsinterna an die Öffentlichkeit, so bedeute dies einen Verstoß gegen die Regeln, denn dadurch werde ein Verhandlungspartner in unzulässiger Weise unter Druck gesetzt.

Im Protokoll wurde demgemäß zum Ausdruck gebracht, dass man von unterschiedlichen politischen Standpunkten ausgehen würde und dass das Interesse an der Milderung menschlicher Härten der kleinste gemeinsame Nenner sei. Weiterhin stellte man übereinstimmend fest, dass man sich über Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht einigen konnte. Diese Formulierungen brachten das politische Selbstverständnis des Senats zum Ausdruck und wurden von ihm bis zum Ende der Verhandlungen kompromisslos verteidigt. Zudem war das humanitäre Ziel des Senats, das Korber bereits in den ersten Gesprächen hervorhob, strikt in eine Politik des Möglichen und Machbaren eingebunden und die humanitäre Zielsetzung hatte dort eine Grenze, wo die politischen Möglichkeiten des Senats überschritten wurden.

Die Gespräche zwischen Korber und Wendt zur ersten und zweiten Vereinbarung bewegten sich im Rahmen regulärer Verhandlungen nach westlichen Maßstäben. Man feilschte und rang um jede Formulierung und bediente sich dabei der Taktiken und Kniffe, die in politischen Verhandlungen üblich sind und keine Regelverletzung darstellen. Am Ende wurden im zweiten Übereinkommen durchaus Fortschritte erzielt. Wenn sich auf politischer Ebene auch nichts bewegte, so hatte man bei der Besuchsregelung und der Antragstellung doch eine Reihe von Verbesserungen und Erleichterungen für die Berliner ausgehandelt.

III.

Nach der zweiten Vereinbarung begann Ostberlin im Frühjahr 1965 unvermittelt damit, die Regeln einer fairen Verhandlungsführung zu miss-

achten. Den Beginn der Gespräche eröffnete Kohl mit einem Bruch der geltenden Vereinbarung, indem er den Entwurf eines neuen Übereinkommens präsentierte, in dem Ostberlin den Text des Protokollmantels einseitig und ohne Verhandlungen oder Absprachen geändert hatte. Als nachgeschobene Begründung warf er seinerseits dem Senat Verstöße gegen Abschnitt VII des Protokolls vom 24.09.1964 vor, was vom Senat als nicht zutreffend zurückgewiesen wurde. Die Beweisführung Kohls war fragwürdig und hätte einer rechtlichen Prüfung durch Dritte nicht standgehalten. Sie führte im weiteren Verlauf der Verhandlungen zu ständigen immer heftiger werdenden Auseinandersetzungen zwischen den Verhandlungspartnern. Zudem brachte Kohl immer neue Argumente zum Beweis der vorgeblichen Vertragsverletzungen des Senats vor, die vom Protokolltext in keiner Weise gedeckt wurden. Die Taktik Ostberlins lief darauf hinaus, neue politische Gesprächsthemen gegen den Willen des Senats in die Verhandlungen einzubringen, die mit der von Wendt erklärten Absicht der DDR, die Gespräche ausschließlich zur Milderung menschlicher Härten zu führen und die Passierscheinfrage nicht mit grundsätzlichen politischen Erwägungen in Verbindung zu bringen, nicht übereinstimmte.

Die Erklärung der Regierung der DDR vom 17.01.1964 war in Bezug auf die Passierscheinfrage ein Schlüsseldokument, in dem die SED die Situation der Gesprächspartner mit bemerkenswerter Offenheit analysierte. Die besondere politische und rechtliche Stellung Berlins wurde durchaus zutreffend charakterisiert und es wurde anerkannt, dass der Berliner Senat nicht über politische Fragen, insbesondere Fragen des Verhältnisses zwischen der DDR und Westberlin, verhandeln könne. Diese Einsicht hinderte Ostberlin jedoch nicht daran, politische Kontakte zwischen Abusch und Brandt zu empfehlen und über Schritte zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Westberlin und der DDR zu spekulieren. Die DDR würde sich für eine neutrale *Freie Stadt Westberlin* einsetzen und hätte die Entscheidungsfreiheit über die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Stadt. Offener konnte man das Angebot, sich auf die Drei-Staaten-Theorie einzulassen, nicht zum Ausdruck bringen.

Der Tenor der Erklärung ließ die Erwartung erkennen, dass der Senat sich politisch bewegen müsse. Damit geriet die Verhandlungs-

situation in ein Ungleichgewicht. Der Senat konnte nach dem „Entgegenkommen“ der DDR in der Passierscheinfrage keine politische Gegenleistung erbringen und war auch nicht willens dazu. Auf Senatsseite sah man die Vereinbarung über Passierscheinbesuche als Bringschuld gegenüber der Berliner Bevölkerung, zu der auch Ostberlin verpflichtet sei. Ostberlin hatte dies durch seine Absichtserklärung, menschliche Härten zu mildern, implizit bestätigt.

Auch Brandt verfolgte zu keiner Zeit die Absicht, mit Ostberlin politische Kontakte aufzunehmen, obwohl die SED weiterhin Versuche dazu unternahm.

IV.

Unter diesen Bedingungen konnten weitere Verhandlungen zu keinem Erfolg mehr führen. Kohl hatte das Wort ‚erfolgreich’ ohnehin bereits aus dem Protokoll gestrichen. So versuchte er schließlich, politische Forderungen seiner Regierung durchzusetzen, indem er mit der Schließung der Härtefallstelle Druck auf den Senat ausübte. Am Ende drohte er offen mit dem Abbruch der Verhandlungen. Diese Verhandlungsführung verstieß nun in der Tat gegen Geist und Buchstaben der Vereinbarung. Senatsrat Korber musste sich die Propagandatiraden des Dr. Kohl anhören und es hinnehmen, dass man seine Protokollvorschläge vom Tisch wischte. Sachbezogene Verhandlungen fanden nicht mehr statt.

Alle Bemühungen Kohls, den Senat von seiner Verhandlungslinie abzubringen, blieben bis zum Ende der Gespräche erfolglos. Der Senat hatte der Drohung mit dem Abbruch der Gespräche und dem propagandistischen Druck nicht nachgegeben und auf einem Protokolltext beharrt, der frei ausgehandelt war und keine Formulierung enthielt, die man ihm abgepresst hatte. Ostberlin hatte keine Wahl, als die Gespräche zu beenden, wenn es seinen Misserfolg nicht eingestehen wollte.

V.

Die Passierscheinverhandlungen waren kein Erfolg auf Dauer. Aber sie führten neben den Verwandtenbesuchen zu Einsichten und Erkenntnissen, die zu den Verhandlungen mit der DDR über die Berlin-Regelung einen wichtigen Beitrag leisteten. Man konnte nur mit jemandem erfolg-

reich verhandeln, der sich als zuverlässiger Verhandlungspartner erwies. Bei den Passierscheinverhandlungen war das nur unter dem Verhandlungsführer Erich Wendt der Fall.

Michael Kohl hatte sich in einem Gespräch darüber beklagt, dass der Senat seine Regierung nicht als partnerfähig betrachten würde. Wie aber sollte der Senat eine Regierung als partnerfähig beurteilen, die sich nicht einmal bei Verhandlungen über eine innerstädtische Verkehrsregelung als zuverlässig erwies. Wie gewichtig auch immer die politische Motivation und Zielsetzung der DDR bei den Gesprächen gewesen sein mochte, sie war verpflichtet, sich an die Vereinbarung zu halten, die man unter beiderseitiger Zustimmung getroffen hatte. Nur auf diese Weise hätte sie Vertrauen bei ihrem Verhandlungspartner erwerben können. Daraus musste der Schluss gezogen werden, dass verlässliche und dauerhafte Vereinbarungen mit Ostberlin nur zu erreichen waren, wenn die SED bei Verhandlungen in einen umfassenden politischen Kontext eingebunden war, aus dem sie nicht einseitig ausbrechen konnte.

Diese Voraussetzungen erfüllte das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 03.09.1971. Das Abkommen legte grundsätzliche Bestimmungen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin und über Besuchsmöglichkeiten für Westberliner in Ostberlin und der DDR fest. Die Verhandlungen über die Aushandlung konkreter Regelungen dieser Komplexe wurden den zuständigen deutschen Behörden übertragen.[706]

Für die Verhandlungen über Besuchsregelungen für Westberliner mit Ostberlin erging eine Anordnung der Alliierten Kommandantura an den Senat von Berlin (BK/L (71).[707] In diesem Fall konnte der Westberliner Verhandlungsführer bei den Verhandlungen stets auf die Vorgaben verweisen, wie sie in Teil II und Anlage III des Abkommens bereits festgelegt waren und an die sich die DDR halten musste. Bei einem Stillstand der Gespräche auf Grund von Ostberliner Blockaden hatte er außerdem noch die Möglichkeit, mit einer Rückgabe des Verhandlungsauftrages an die Alliierten zu drohen.

---

[706] Teil II Abschnitt A und C, Anlage I und III des Viermächte-Abkommens, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, Bonn 1971, S. l5 – 23.
[707] Ebd. S. 43.

Als Ergebnis der Verhandlungen musste die DDR die 1966 für Westberliner geschlossene Mauer wieder öffnen, und zwar in einem weit größeren Umfang als bei den Passierscheinverhandlungen, wie Willy Brandt vor einer Betriebsrätekonferenz des DGB in Berlin erklärte.[708] Westberliner konnten nun an 30 Tagen im Jahr ihre Verwandten nicht nur in Ostberlin sondern auch in der DDR besuchen oder aus anderen Gründen einreisen. Außerdem musste die DDR zusätzliche Übergangsstellen in der Mauer öffnen.

Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Senat und DDR, die zum Ende der Passierscheingespräche führten, wiesen die künftige Deutschlandpolitik eben auf jenen Weg, den man mit den Passierscheinverhandlungen betreten hatte. Der eine Teil Deutschlands konnte den anderen Teil auf Dauer nicht mehr ignorieren, wenn man in der Deutschlandfrage weiterkommen wollte, ungeachtet der Tatsache, dass sich dieser Teil zu einem Einparteienstaat mit undemokratischen Strukturen entwickelt hatte.[709]

VI.

Die Passierscheinvereinbarungen waren für die DDR politisch ein Misserfolg. Es zeigte sich, dass man mit der Regelung eines humanitären Problems politisch nur punkten kann, wenn man diese Absicht erkennbar ehrlich verfolgt und sie nicht für andere politische Ziele bewusst missbraucht. Ostberlin vermeinte dokumentieren zu können, dass die Westberliner bei ihren Besuchen eine Staatsgrenze passieren würden. Dieser Absicht diente auch die von ihr verwendete Terminologie wie Passierschein, Grenzübergang, Grenzkontrolle usw. Zudem betonte Staatssekretär Wendt, dass es sich bei den Grenzkontrollen um solche handeln würde, die auch an den Grenzen der westlichen Staaten üblich seien. Dieser Anschein wurde aber allein durch das aufwendige und bei jedem Besuch zu wiederholende Antragsverfahren konterkarikiert.

Ein weiterer Punkt war die Hoffnung der SED, durch ihr „großzügiges Entgegenkommen“ im Westen eine „gute Presse“ zu erhalten. Die

---

[708] Ebd. S. 75.

[709] Daran erinnerte Brandt in seiner Ansprache vor einer Betriebsrätekonferenz des DGB in Berlin am 06.09.1971, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Das Viermächte-Abkommen, Bonn 1971, S. 78.

häufigen und in der Regel mit großer Erbitterung vorgetragenen Beschwerden der Ostberliner Verhandlungsführer über Angriffe in den westlichen Medien legen dafür Zeugnis ab. Die SED konnte oder wollte nicht realisieren, dass der Westen die Passierscheinbesuche als geringen Teil der Abtragung einer Bringschuld betrachtete und keine Veranlassung sah, der DDR dafür bereits Lob zu zollen.

Auch die Verbesserung der politischen Beziehungen der DDR zur Berliner Regierung kam nicht voran. Die Beziehungen blieben kühl und geschäftsmäßig und gingen über die Kontakte zwischen den Verhandlungsführern nicht hinaus. Das Ziel, mit der Berliner Regierungsspitze eine politische Verbindung aufzunehmen, wurde vom Senat beharrlich verweigert. Brandt blieb für die Regierung der DDR aus guten Gründen unerreichbar. Denn entgegen der Versicherung des Staatssekretärs Wendt, dass seine Regierung nicht beabsichtige, die Passierscheinfrage mit „grundsätzlichen politischen Erwägungen“ zu verknüpfen, versuchte die SED durch politische Manöver bei den Verhandlungen Westberlin als „selbstständige politische Einheit“ darzustellen. Dieses Ziel der SED hatte Wendt in einem der Gespräche offen ausgesprochen und versucht, Senatsrat Korber von den Vorzügen einer „neutralen Freien Stadt Westberlin“ zu überzeugen.

Diese Bestrebungen, Westberlin vom Bund zu isolieren, wurden nach dem Ende der Passierscheinvereinbarungen von der DDR mit Unterstützung der Sowjetunion in verstärktem Umfang fortgeführt und wuchsen zu einer Gefahr für die Stabilität der Lage der Stadt. Erst im Viermächte-Abkommen über Berlin konnte die Sowjetunion dazu bewogen werden, die Bindungen Berlins an den Bund vertraglich anzuerkennen.

Nach dem Scheitern ihrer politischen Ziele bei den Passierscheinverhandlungen zog sich die DDR hinter einem Propagandavorhang von Schuldzuweisungen an den Senat aus den Verhandlungen zurück. Aber mit dem Abbruch der Verwandtenbesuche kam Ostberlin in Erklärungsnot, denn die durch die Mauer verursachten menschlichen Härten bestanden nach wie vor. Dennoch wurden die Kontakte und Verbindungen, die zwischen dem Senat und der Regierung der DDR während der Verhandlungen entstanden waren, von Ostberlin abgebrochen. Es herrschte

erneut Sprachlosigkeit[710] und die Medien der DDR verfielen wieder in jenen rüden und belehrenden Tonfall, der den Berlinern aus früherer Zeit bereits zur Genüge bekannt war.

VII.

Die Passierscheinvereinbarungen waren als Politikum eine Singularität in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Erstmals fand nach der auf die Teilung des Landes folgenden Sprachlosigkeit ein direkter und in Verhandlungen ausgetragener Dialog über grundsätzliche Fragen des deutsch-deutschen Verhältnisses statt und es wurden Ansätze für eine praktische Regelung von humanitären Problemen erarbeitet, die sich aus der Teilung ergaben.

Bei dem Dialog wurden die Fragen die Berlin-Problematik betreffend, die in den Verhandlungen zum Viermächte-Abkommen über Berlin Gegenstand der Erörterungen zwischen den vier Siegermächten waren, in gewisser Weise bereits vorweg genommen, d. h. in Vorschlägen, Entwürfen oder Vereinbarungen angesprochen, streitend diskutiert und vereinbart bzw. verworfen. Die Ergebnisse der Vereinbarungen, so unbefriedigend sie für Westberlin auch waren, bildeten zusammen mit den praktischen Erfahrungen bei ihrer Umsetzung doch Vorgaben und Anstöße für die Verhandlungen von 1971.

Ein wesentlicher Anstoß für die deutsche Politik ergab sich aus der Erfahrung der Passierscheinvereinbarungen, dass bei Verhandlungen die Interessen aller Verhandlungspartner Berücksichtigung finden müssen, wenn es zu einem zumindest auf mittlere Sicht dauerhaften Ergebnis kommen soll. Aber die Erfahrung entsprach auch der Vorstellung Willy Brandts, dass jeder gangbare Weg erkundet werden muss, auch wenn er nur schrittweise zum Ziel führen würde. Die Passierscheinvereinbarungen waren mehr als ein lokales Berliner Ereignis, das vom Abkommen von 1971 überdeckt wurde. In Berlin wurde 1963 bis 1966 große Politik auf kleiner Bühne betrieben - einer Bühne allerdings, auf die die Augen der ganzen Welt gerichtet waren.

---

[710] Winkler, Heinrich August, Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung, München 2000[4], S. 235.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Quellenverzeichnis

a) Unveröffentlichte Quellen

Landesarchiv Berlin - Der Regierende Bürgermeister von Berlin/ Senatskanzlei
B Rep 002 Archiv Nr.

Nr. 1228 (unpaginiert
Maßnahmen Ostberlins gegen Grenzgänger
Nr. 2193a/b (unpaginiert)
Bericht für ein Weißbuch des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen über die von der Sowjetzonenregierung im Zuge der Sperrmaßnahmen an der Zonengrenze gegenüber Berlin getroffenen Maßnahmen 1952 – 1953
Nr. 2204 (unpaginiert)
Berichte der Senatsverwaltung über Folgen der Spaltung Berlins
Nr. 2210a/b (unpaginiert)
Veränderung der Grenzsituation 1957/58
Nr. 7879/1 (unpaginiert)
Grenzgänger/Berichte des Büros für Gesamtberliner Fragen
Nr. 12259 (unpaginiert)
Bevölkerungsentwicklung und Familienpolitik in Berlin 1955 – 1963
Nr. 12476 (unpaginiert)
Statistische Berichte der Westberliner Bezirksämter über die Schädigung der Westberliner Bevölkerung durch Absperrmaßnahmen der SBZ. Stand 22.07.1952

Komplex Passierscheinvereinbarungen

Nr. 11750/11751
Durchführung der Vereinbarung vom 24. Sept. 1964:
Technische Maßnahmen
Nr. 11753 – 11761
Allgemeines
Nr. 11765
Durchführung der Vereinbarung vom 17. Dez. 1963:
Gesprächsniederschriften
Nr. 11766
Vorbereitung der Vereinbarung vom 17. Dez. 1963:
Gesprächsniederschriften
Nr. 12277
Erfahrungsbericht

Nr. 11816/11817/11818
Vorbereitung der Vereinbarung vom 24. Sept. 1964: Gesprächsniederschriften
Nr. 11842/11842a
Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten
Nr. 11845
Vorbereitung der Vereinbarung vom 7. März 1966: Gesprächsniederschriften
Nr. 11847
Vorbereitung der Vereinbarung vom 6. Okt. 1966: Gesprächsniederschriften
Nr. 7991/7991a
Vorbereitung der Vereinbarung vom 25. Nov. 1965: Gesprächsniederschriften
Nr. 13385 – 13388
Meinungsumfragen 1963 – 1967
Nr. 26098/12277
Ostberliner im Spiegel Westberliner Passierscheinbenutzer (Infratest März 1964)

B Rep 228 Nr. 758
Sitzungen des Abgeordnetenhauses

RIAS Archiv/Ton- und Bandarchiv des RIAS
Dat M, KZ, K2, J25, L30

b) publizierte Quellen

Bahr, Egon**,** Zu meiner Zeit, München 1996.

Brandt, Willy, Ko-Existenz – Zwang zum Wagnis, Stuttgart 1963.

Presse- und Informationsamt des Landes Berlin*,* Die Mauer, Berlin 1961.

Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Zur Passierschein-frage, Berlin 1964.

Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, Die Mauer und ihr Fall. Sonderausgabe zum 5. Jahrestag des Mauerfalls, Berlin 1994.

Tageszeitungen:

Berliner Morgenpost
Berliner Zeitung
Der Kurier
Der Tag
Der Tagesspiegel
Neues Deutschland
Telegraf
Welt am Sonntag
Westfälische Rundschau

II. Literatur

Alisch, Steffen**,** Berlin <--> Berlin. Die Verhandlungen zwischen Beauftragten des Berliner Senats und Vertretern der DDR-Regierung zu Reise- und humanitären Fragen 1961 – 1972 (= Arbeitspapiere des Forschungsverbundes SED-Staat, Nr. 31/2000), Berlin 2000.

Ashkenasi, Abraham*,* Reformpartei und Außenpolitik. Die Außenpolitik der SPD, Berlin – Bonn, Köln 1968.

Bahr, Egon*,* Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur europäischen Sicherheitsgemeinschaft, München 1999.

Bender, Peter, Berlinkrise - Geburtsstunde der neuen Ostpolitik, in: Deutschland Archiv 6/97.

Bender, Peter, Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1996[4].

Berg, Hermann von*,* Vorbeugende Unterwerfung. Politik im realen Sozialismus. München 1988.

Brandt, Willy, Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960 – 1975, Hamburg 1976.

Brandt, Willy*,* Erinnerungen, Ff/M 1989.

Brandt, Willy, Von Bonn nach Berlin. Eine Dokumentation zur Hauptstadtfrage. In Zusammenarbeit mit Dr. jur. Otto Ulitz, Regierungsrat, und Horst Korber, Regierungsrat, Berlin 1957.

Büro für Gesamtberliner Fragen *(Hrsg.),* Berlin/Sowjetsektor. Die politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in acht Berliner Bezirken, Berlin 1965.

Grosser, Alfred, Geschichte Deutschlands seit 1945. Eine Bilanz, München 1980[8].

Herzfeld, Hans, Berlin in der Weltpolitik 1945 – 1970 (= Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 38), Berlin 1973.

Kunze, Gerhard*,* Grenzerfahrungen. Kontakte und Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und der DDR 1949 – 1989 (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1999.

Krumholz, Walter, Berlin-ABC – Geschichte, Politik, Wirtschaft, Kultur, hrsg. im Auftrag des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, Berlin 1969.

Lemke, Michael (Hrsg.)*,* Bevölkerungsentwicklung und Familienpolitik in Berlin 1955 – 1963. Schaufenster der System-Konkurrenz : Die Region Brandenburg im Kalten Krieg (= Zentrum für Historische Forschung Potsdam, Bd. 37), Köln 2006.

***Prowe, Diethelm**,* Die Anfänge der Brandtschen Ost-Politik in Berlin 1961 – 1963. Eine Untersuchung zur Endphase des Kalten Krieges, in: Benz, Wolfgang, Graml, Hermann, Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1976.

***Roth, Margit**,* Zwei Staaten in Deutschland. Die sozialliberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969 – 1978 (= Studien zur Sozialwissenschaft, Bd. 50), Opladen 1981.

***Schirmer, André**,* Die Deutschlandpolitik der SPD in der Phase des Übergangs vom Kalten Krieg zur Entspannungspolitik 1955 – 1970 (= Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 3), phil. Diss., Münster 1988.

Schlegelmilch, Arthur, Hauptstadt im Zonen-Deutschland – Die Entstehung der Berliner Nachkriegsdemokratie 1945 – 1949 (= Schriften der Historischen Kommission zu Berlin, Bd. 4), Berlin 1993.

***Schmidt, Wolfgang**,* Kalter Krieg. Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948 – 1963, phil. Diss., Wiesbaden 2001.

***Shell, Kurt L.**,* Bedrohung und Bewährung. Führung und Bevölkerung in der Berlin-Krise, Köln 1965.

***Staadt, Jochen**,* Die geheime Westpolitik der SED 1960 – 1970 (= Studien des Forschungsverbundes SED-Staat an der Freien Universität Berlin), Berlin 1993.

Uhl, Matthias, Wagner, Armin (Hrsg.), Ulbricht, Chruschtschow und die Mauer. Eine Dokumentation (= Schriftreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 86), München 2003.

Uschner, Manfred, Die Ostpolitik der SPD. Sieg und Niederlage einer Strategie, Berlin 1991.

Vetter,Gottfried, Passierscheine in Deutschland, in: Europa-Archiv, Folge 9, 1964.

Vogtmeier, Andreas, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung (= Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Politik und Gesellschaftsgeschichte, Bd. 44), Bonn 1996.

Wetzlaugk, Udo, Berlin und die deutsche Frage (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, Bd. 36), Köln 1985.

Wetzlaugk, Udo, Die Alliierten in Berlin, Berlin 1988.

Winkler, Heinrich August, Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte vom 3. Reich bis zur Wiedervereinigung, München 2002[4].

Anhang

Protokoll

I. Übereinkunft vom 17.12.1963

Nach einem Meinungsaustausch, der durch einen Brief des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Herrn Alexander Abusch, vom 5. Dezember 1963 an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Herrn Willy Brandt, eingeleitet wurde, sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 12. bis 17. Dezember 1963 zu sieben Besprechungen über die Ausgabe von Passierscheinen für Bewohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR in der Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 5. Januar 1964 zusammengekommen.

Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen. In den Besprechungen, die abwechselnd in Berlin (West) und Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.

Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.

Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den 17. Dezember 1963

Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrats der Deutschen Demokratischen Republik	Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde
gez. Erich Wendt	*gez. Horst Korber*
Staatssekretär	Senatsrat

Protokollanlage

I.

1. In der Zeit vom 19. Dezember 1963 bis zum 5. Januar 1964 können Einwohner von Berlin (West) mit einem Passierschein ihre Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik besuchen.

2. Als Verwandtenbesuch gilt
der Besuch von Eltern, Kindern, Großeltern, Enkeln, Geschwistern, Tanten und Onkeln, Nichten und Neffen sowie der Ehepartner dieses Personenkreises und der Besuch von Ehegatten untereinander.

3. Staatssekretär Wendt erklärt, Voraussetzung für die Genehmigung von Besuchsanträgen sei, daß der Antragsteller nicht gegen die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik verstoßen hat.

II.

1. Es werden für die Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 4. Januar 1964 Stellen eingerichtet, in denen Antragsformulare ausgegeben, Anträge auf Passierscheine angenommen und solche Passierscheine ausgehändigt werden. Diese Stellen befinden sich im

Verwaltungsbezirk Tiergarten
Breitscheid-Schule, Berlin 21, Turmstraße 86

Verwaltungsbezirk Wedding,
Rehberge-Schule, Berlin 65, Guineastraße 17/18

Verwaltungsbezirk Kreuzberg
Hermann-Hesse-Schule, Berlin 61, Böckhstraße 9/10

Verwaltungsbezirk Charlottenburg
Schiller-Schule, Berlin 12, Schillerstraße 125

Verwaltungsbezirk Spandau
Wolfgang-Borchert-Schule, Berlin 20, Askanierring 161 – 167

Verwaltungsbezirk Wilmersdorf
Fichte-Schule, Berlin 31, Emser Straße 50 – 51

Verwaltungsbezirk Zehlendorf
Nord-Schule, Berlin 37, Potsdamer Straße 7

Verwaltungsbezirk Steglitz
Paulsen-Schule, Berlin 41, Gritznerstraße 57

Verwaltungsbezirk Schöneberg
Riesengebirgs-Schule, Berlin 62, Belziger Straße 43 – 51

Verwaltungsbezirk Tempelhof
3. Grundschule, Berlin 42, Schulenburgring 7 – 11

Verwaltungsbezirk Neukölln
Richard-Schule, Berlin 44, Richardstraße 47 – 51

Verwaltungsbezirk Reinickendorf
8. Grundschule, Berlin 52, Auguste-Viktoria-Allee 95/96

Die Ausgabe eines Merkblattes an die Antragsteller durch die in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten ist freigestellt.

2. Die Stellen sind werktags von 13.00 – 18.00 Uhr geöffnet. Die Ausgabe der Antragsformulare und die Entgegennahme der Anträge auf Passierscheine erfolgt in der Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 3. Januar 1964. Die Ausgabe der Passierscheine erfolgt in der Zeit von 19. Dezember 1963 bis 4. Januar 1964.

3. Auf die Stellen wird durch Schilder mit folgender Beschriftung hingewiesen:
„Tagsaufenthaltsgenehmigungen
Anträge – Ausgabe „
Die Beschriftung und Anbringung der Schilder sowie zusätzlicher Wegweiser übernehmen die Beamten, die der Senat von Berlin hierfür bestimmt.

4. Die Ausgabe der Antragsformulare, ihre Entgegennahme nach Ausfüllung und die Ausgabe der Passierscheine erfolgt durch Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post DDR.
Diese Angestellten tragen Dienstkleidung.

In jeder der in Abschnitt II Nr. 1 bezeichneten Stellen werden in der Regel sechs Angestellte tätig sein. Einschließlich der nachfolgend unter Nr. 6 erwähnten Transportbegleiter können bis zu 100 Angestellte eingesetzt werden.
5. Für die angemessene Einrichtung und sonstige sächliche Ausstattung (Heizung, Strom, Reinigung etc.) der Stellen sorgen die Angehörigen des öffentlichen

Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt. Sie üben in den bezeichneten Stellen das Hausrecht aus.

6. Die Beförderung der in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten sowie der Transport der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine und etwaiger Merkblätter erfolgt innerhalb Berlin (West) durch dort zugelassene nicht beschriftete Fahrzeuge, die der Senat bestimmt.

Die Fahrzeuge werden von je einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes geführt, die der Senat hierfür bestimmt. Die Transporte der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine und etwaiger Merkblätter werden durch je zwei Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post DDR begleitet.

Übergänge für die in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten und Umschlagort für das in obigem Absatz 1 aufgeführte Transportgut sind

a) für die in den Verwaltungsbezirken
Neukölln,
Kreuzberg,
Steglitz,
Zehlendorf,
Tempelhof,
Schöneberg
gelegenen Stellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1):
Sonnenallee;
b) für die in den Verwaltungsbezirken
Charlottenburg,
Wilmersdorf,
Tiergarten,
Spandau
gelegenen Stellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1):
Invalidenstraße;
c) für die in den Verwaltungsbezirken
Wedding und
Reinickendorf
gelegenen Stellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1):
Chausseestraße.
Die Abholung der in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten erfolgt so rechtzeitig, daß die in Abschnitt II Nr. 2 genannten Öffnungszeiten eingehalten werden können.
Der Rücktransport erfolgt alsbald nach dem Ablauf der Öffnungszeiten.

III.

1. In den in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen werden Antragsformulare sowie Zahlungsmittel- und Warenerklärungen – letztere zur Vorlage beim Übergang – ausgegeben.

Diese Formulare sind von den Antragstellern auszufüllen. Das Antragsformular ist bei der Stelle abzugeben, die es ausgegeben hat. Eine auf Sachentscheidung gerichtete Bearbeitung findet bei der Annahme von Anträgen nicht statt. Anträge können jedoch sofort zurückgewiesen werden, wenn offensichtlich kein Verwandtschaftsverhältnis im Sinne des Abschnitts I Nr. 2 vorliegt.

Für Kinder unter 16 Jahren sind keine eigenen Antragsformulare auszufüllen. Ihre Personalien werden vielmehr in die Anträge der sie begleitenden Erwachsenen eingetragen, sofern sie in dem Personalausweis dieser Erwachsenen enthalten sind.

2. Die Bearbeitung und Entscheidung der Anträge erfolgt nicht in Berlin (West).

3. Die Passierscheine werden grundsätzlich an dem der Antragsabgabe folgenden Werktag ausgehändigt.

4. Die Beantragung und die Abholung der Passierscheine kann
für Eheleute von einem Ehegatten,
für Eltern von einem Kinde über 16 Jahre,
für Kinder über 16 Jahre von einem Elternteil
unter Vorlage des Personalausweises der oder des nicht Erschienenen erfolgen.

Köperbehinderte können Passierscheine durch bevollmächtige Dritte unter Vorlage des Personalausweises und eines amtlichen Ausweises über die Körperbehinderung des nicht Erschienenen beantragen und abholen lassen.

IV.

Übergangsstellen sind

Chausseestraße	)	
Invalidenstraße	)	(für Fahrzeug- und Fußgängerverkehr)
Sonnenallee	)	
Oberbaumbrücke		(nur für Fußgängerverkehr)
Bahnhof Friedrichstraße		(nur für Benutzer der S-Bahn)

Es ist jeweils die Übergangsstelle zu benutzen, die im Passierschein eingetragen ist.

V.

1. Jeder Passierschein gilt nur für den auf ihm bezeichneten Kalendertag in der Zeit von 7.00 – 24.00 Uhr.

2. Die für den 31. Dezember 1963 ausgestellten Passierscheine gelten bis zum 1. Januar 1964, 5.00 Uhr.

VI.

Jede Seite trägt die Kosten für die von ihr nach dieser Protokollanlage zu erbringenden Leistungen.

VII.

Beide Seiten treffen alle Voraussetzungen für eine ungestörte Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und eine reibungslose Abwicklung des Besucherverkehrs.

2. Der Senat gewährleistet die Sicherheit und Ordnung im Bereich der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und in der Umgebung der in Abschnitt IV genannten Übergangsstellen, den ungehinderten Zu- und Abgang der in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten und deren persönliche Sicherheit sowie den ungestörten Transport des in Abschnitt II Nr. 6 genannten Transportgutes.
Der Senat gewährleistet ferner, daß in die zugelassenen Arbeitsvorgänge der unter Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen nicht von seiner Seite eingegriffen wird.

3. Beide Seiten unterbinden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln im Rahmen ihrer Zuständigkeiten jede Tätigkeit, die gegen die Einrichtung und Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtet ist.

VIII.

Sollte es über die Auslegung oder Durchführung dieser Protokollanlage zu Meinungsverschiedenheiten kommen, so ist ihre Beilegung zwischen Staatssekretär Wendt und Senatsrat Korber zu beraten.

Protokoll

II. Übereinkunft

Nach der erfolgreichen Durchführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 sind Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Erich Wendt vom 10. Januar 1964 bis 23. September 1964 zu 28 Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zusammengekommen.
Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.
In den Besprechungen wurde zur Weiterführung der Passierschein-Übereinkunft vom 17. Dezember 1963 die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über die Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Das Protokoll hat eine Gültigkeitsdauer von zwölf Monaten. Spätestens drei Monate vor Ablauf dieses Zeitraumes nehmen beide Seiten Besprechungen über die Verlängerung der Gültigkeit des Protokolls auf. Das Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den 24. September 1964

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	*Erich Wendt* Staatssekretär

Protokoll-Anlage

I.

I. a) Einwohner von Berlin (West) können mit Passierscheinen ihre Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik
- in der Zeit vom 30. Oktober 1964 bis 12. November 1964,
- in der Zeit vom 19. Dezember 1964 bis 3. Januar 1965,
- zu Ostern und zu Pfingsten 1965 jeweils während eines Zeitraumes von 14 Tagen

besuchen.
Die Daten für die Besuchszeiträume zu Ostern und zu Pfingsten 1965 werden im Januar 1965 zwischen Senatsrat Korber und Staatssekretär Wendt vereinbart.

b) In jedem Besuchszeitraum kann der Besuch an einem der dafür vorgesehenen Tage erfolgen.
In dem Besuchszeitraum vom 19. Dezember 1964 bis 3. Januar 1965 kann ein zweiter Besuch an den Werktagen einschließlich des 24. und 31. Dezembers 1964 erfolgen.

c) Antragsberechtigt sind
Eltern, Kinder, Geschwister, Großeltern, Enkel, Tanten und Onkel, Nichten und Neffen sowie die Ehepartner dieses Personenkreises und getrennt lebende Ehegatten.

2. a) Während der Gültigkeitsdauer dieser Übereinkunft können ab 1. Oktober 1964 Einwohner von Berlin (West) in dringenden Familienangelegenheiten mit Passierscheinen ihre nächsten Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR besuchen.
   Als dringende Familienangelegenheiten gelten
   Geburten,
   Eheschließungen,
   lebensgefährliche Erkrankungen und
   Todesfälle.
   Antragsberechtigt sind
   Eltern, Kinder, Geschwister, Großeltern, Enkel sowie die Ehepartner dieses Personenkreises.
   b) Für getrennt lebende Ehepaare, deren einer Teil in Berlin (West) und deren anderer Teil in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR wohnen, besteht nach entsprechender Prüfung die Möglichkeit der Familienzusammenführung.
   Einwohner von Berlin (West), deren Ehepartner in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR wohnen, können diese ab 1. Oktober 1964 mit Passierscheinen zur gemeinsamen Beantragung der Familienzusammenführung besuchen.
   c) Besuche gemäß Absatz a) und b) sind unabhängig von den Verwandtenbesuchen in den vier Besuchszeiträumen möglich.

3. Die Einreise mit Kraftfahrzeugen ist genehmigungspflichtig.
   Sie kann zur Vermeidung von Spitzenbelastungen versagt werden.

4. Staatssekretär Wendt erklärt, Voraussetzung für die Genehmigung von Anträgen auf Passierscheine ist, daß der Antragsteller nicht gegen die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik verstoßen hat.

II.

1. a) Die Passierscheinstellen für Verwandtenbesuche gemäß Abschnitt I Nr. 1 befinden sich im
   Bezirk Charlottenburg:
   Schulgebäude in Berlin 15, Joachimstaler Straße 31 -32
   Bezirk Kreuzberg:
   1. Sporthalle in Berlin 61, Lobeckstraße 62
   2. Nachbarschaftsheim in Berlin 61, Urbanstraße 21
   Bezirk Neukölln:
   1. Saalbau Neukölln in Berlin 44, Karl-Marx-Straße 141
   2. Jugendheim Lessinghöhe in Berlin 44, Morusstraße 39 – 45
   Bezirk Reinickendorf:
   1. Gymnastikhalle in Berlin 52, Scharnweberstraße 81
   2. Gymnastikhalle in Berlin 51, Thurgauer Straße 66
   Bezirk Schöneberg:
   Jugendfreizeitraum in Berlin 62, Belziger Straße 2 – 4
   Bezirk Spandau:
   Otto-Bartning-Schule in Berlin 20, Zitadelle
   Bezirk Steglitz:
   Carl-Diem-Sporthalle in Berlin 41, Lessingstraße 6 – 8
   Bezirk Tempelhof:
   Sporthalle am Friedrich-Ebert-Sportplatz in Berlin 42, Bosestraße 21
   Bezirk Tiergarten:
   Jugendfreizeitheim in Berlin 21, Wilsnacker Straße 7 – 8
   Bezirk Wedding:

1. Gymnastikhalle des Schulgebäudes in Berlin 65, Müllerstraße 158
2. Turnhalle und Aula der Fritjof-Nansen-Schule in Berlin 65, Gotenburger Straße 7

Bezirk Wilmersdorf:

Turnhalle der Fichte-Schule in Berlin 31, Emser Straße 50

Bezirk Zehlendorf:

Turnhalle des Schulgebäudes in Berlin 37, Potsdamer Straße 7

b) Die Passierscheinstellen sind geöffnet:
- für Verwandtenbesuche im Oktober/November 1964 und zu Weihnachten/ Neujahr 1964/65 an allen Werktagen in der Zeit vom 1. Oktober bis 29. Oktober 1964;
- für Verwandtenbesuche zu Ostern und Pfingsten 1965 für einen Zeitraum von 4 Wochen, der zwischen Senatsrat Korber und Staatssekretär Wendt im Januar 1965 vereinbart wird.

Die täglichen Öffnungszeiten der Passierscheinstellen sind:
Montag bis Freitag von 10.00 bis 13.00 Uhr
und von 14.00 bis 18.00 Uhr
Sonnabend von 09.00 bis 14.00 Uhr

2. Die Passierscheinstelle für Verwandtenbesuche gemäß Abschnitt I Nr. 2 befindet sich im
Bezirk Wilmersdorf, Hohenzollerndamm 196.
Die Passierscheinstelle ist ab 1. Oktober 1964 während der Gültigkeitsdauer dieser Übereinkunft an allen Werktagen
von 10.00 bis 13.00 Uhr
und von 14.00 bis 18.00 Uhr geöffnet.

3. Für die angemessene Einrichtung und sonstige sachliche Ausstattung (Heizung, Strom, Reinigung etc.) der Passierscheinstellen sorgen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die der Senat von Berlin hierfür bestimmt.

4. Auf die Passierscheinstellen wird durch Schilder mit folgender Beschriftung hingewiesen:
„Passierscheinstelle“.
Die Beschriftung und Anbringung der Schilder sowie zusätzlicher Wegweiser übernehmen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt.

III.

1. In den unter Abschnitt II Nr. 1 und 2 genannten Passierscheinstellen werden Antragsformulare für Passierscheine und Vordrucke für Zahlungsmittel- und Warenerklärungen – letztere zur Vorlage beim Übergang – ausgegeben, Anträge auf Passierscheine entgegengenommen und Passierscheine ausgehändigt.

2. Die Anträge sind in der Passierscheinstelle abzugeben, die die Antragsformulare ausgegeben hat.
Für Ehepaare kann der Antrag auf einem Antragsformular gestellt werden, wenn der Besuch am gleichen Tag und zur gleichen Zeit erfolgen soll. Kinder unter 16 Jahren können ihre Verwandten nur in Begleitung ihrer Eltern oder eines anderen Erziehungsberechtigen besuchen. Für sie ist kein eigenes Antragsformular auszufüllen. Ihre Personalien werden vielmehr in den Antrag des sie begleitenden Erwachsenen aufgenommen. Sie müssen entweder in dessen Personalausweis eingetragen sein oder eine Kinderlichtbildbescheinigung oder einen eigenen Personalausweis besitzen, die bei der Beantragung und Abholung der Passierscheine vorzulegen sind.

3. Die Ausgabe der Passierscheine für Verwandtenbesuche gemäß Abschnitt I Nr. 1 erfolgt 14 Tage nach Antragstellung.
   Anträge auf Passierscheine gemäß Abschnitt I Nr. 2 werden kurzfristig bearbeitet.

4. Die Beantragung und die Abholung der Passierscheine kann für Eheleute von einem Ehegatten, für Eltern von einem Kind über 16 Jahre, für Kinder über 16 Jahre von einem Elternteil unter Vorlage des Personalausweises des Nichterschienenen erfolgen.
   Passierscheine für Körperbehinderte oder nicht gehfähige Personen können durch bevollmächtigte Dritte, die den Personalausweis des Vollmachtgebers sowie den amtlichen Ausweis für die Körperbehinderung bzw. ein ärztliches Attest vorlegen, beantragt und abgeholt werden.

5. a) Jeder Passierschein gilt für den auf ihm bezeichneten Kalendertag in der Zeit von 7.00 bis 24.00 Uhr.
   b) Die für den 31. Dezember ausgestellten Passierscheine gelten bis zum 1. Januar, 5.00 Uhr.
   c) Für den in Abschnitt 1 Nr. 2 genannten Personenkreis kann auf Antrag die zugelassene Besuchszeit verlängert werden.

IV.

Übergangsstellen sind:

Chausseestraße
Invalidenstraße
Sonnenallee
(für Fahrzeug- und Fußgängerverkehr)
Oberbaumbrücke
(für Fußgängerverkehr)
Bahnhof Friedrichstraße
(für Benutzer der S-Bahn und der U-Bahn)

Es ist jeweils die Übergangsstelle zu benutzen, die im Passierschein eingetragen ist.

V.

1. In den Passierscheinstellen werden bis zu 300 Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR und bis zu 300 Angehörige des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, tätig werden.
   In der Passierscheinstelle für dringende Familienangelegenheiten werden Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR in der notwendigen Zahl, zumindest aber drei, und in der gleichen Zahl Angehörige des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür, bestimmt, tätig sein.
   Diese Angestellten tragen Dienstkleidung.

2. In den Passierscheinstellen üben Angehörige des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, das Hausrecht aus.

3. Im Interesse einer reibungslosen Abwicklung regelt der Senat den Aufruf der Einwohner von Berlin (West) zur Beantragung und Abholung der Passierscheine und den Zugang zu den Passierscheinstellen.

4. Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt, obliegt es:
   a) den Einlaß in die Passierscheinstellen bei der Beantragung und bei der Abholung der Passierscheine zu regeln; hierzu können sie sich die zur Beantragung und Abholung der Passierscheine erforderlichen Unterlagen (Per-

sonalausweise, Vollmachten, Bescheinigungen usw.) und – bei Abholung der Passierscheine – die Kontrollabschnitte vorzeigen lassen;
b) den Besucherverkehr in den Passierscheinstellen zu lenken;
c) die Antragsformulare für Passierscheine und Vordrucke für die Zahlungsmittel- und Warenerklärungen an die Antragsteller auszugeben;
d) die Antragsteller bei der Ausfüllung der Formulare zu unterstützen,
e) die Besucher über den Gang des Verfahrens zu unterrichten und Auskünfte zu erteilen;
f) vor Abgabe der ausgefüllten Anträge durch die Antragsteller an die in Abschnitt V Nr. 5 genannten Angestellten in die Passierscheinanträge und die ...erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen, um festzustellen, ob die Angaben vollständig sind, ob der Antragsteller zum Kreis der Antragsberechtigten gehört und um etwaige Fehler zu beseitigen.

5. Angestellten der Bezirksdirektion für Post und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR obliegt es:
a) den in Abschnitt V Nr. 4 erwähnten Angehörigen des öffentlichen Dienstes die Antragsformulare für die Passierscheine und die Vordrucke für die Zahlungsmittel- und Warenerklärungen zur Ausgabe an die Antragsteller zur Verfügung zu stellen;
b) die Besucher über den Gang des Verfahrens zu unterrichten und Auskünfte zu erteilen;
c) die für die Beantragung der Passierscheine erforderlichen Unterlagen sowie die Anträge entgegenzunehmen und nach Einsichtnahme und Vergleich die Kontrollabschnitte der Anträge an den Antragsteller auszuhändigen sowie die Unterlagen zurückzugeben;
d) nach Einsichtnahme in die Personalausweise und die erforderlichen Unterlagen sowie gegen Abgabe der Kontrollabschnitte die Passierscheine auszuhändigen.

6. Die Bearbeitung und Entscheidung der Anträge erfolgt nicht in Berlin (West).

7. Die in Abschnitt V Nr. 5 genannten Angestellten können bei der Ausgabe der Passierscheine an die Antragsteller Merkblätter ausgeben. Diese Merkblätter enthalten Hinweise, die beim Übergang und beim Aufenthalt in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zu beachten sind.

VI.

1. Die Beförderung der in Abschnitt V Nr. 5 genannten Angestellten sowie der Transport der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine, der Zahlungsmittel- und Warenerklärungen und etwaiger Merkblätter erfolgt innerhalb Berlin (West) durch dort zugelassene nicht beschriftete Fahrzeuge, die der Senat bestimmt. Die Fahrzeuge werden von Angehörigen des öffentlichen Dienstes geführt, die der Senat hierfür bestimmt.
Die Transporte der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine, der Zahlungsmittel- und Warenerklärungen und etwaiger Merkblätter werden durch je zwei Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post der DDR begleitet.

2. Übergänge für die in Abschnitt V Nr. 5 genannten Angestellten und Umschlagsort für das in Nr. 1 aufgeführte Transportgut sind:
a) für die in den Bezirken
Neukölln,
Kreuzberg,
Steglitz,
Zehlendorf,
Tempelhof,
Schöneberg

gelegenen Passierscheinstellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1)
Sonnenallee;

b) für die in den Bezirken
Charlottenburg,
Wilmersdorf,
Tiergarten,
Spandau
gelegenen Passierscheinstellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1 und 2)
Invalidenstraße;

c) für die in den Bezirken
Wedding und
Reinickendorf
gelegenen Passierscheinstellen (vgl. Abschnitt II Nr. 1)
Chausseestraße.

Die Abholung der in Abschnitt V Nr. 5 genannten Angestellten erfolgt so rechtzeitig, daß die in Abschnitt II Nr. 1 und 2 genannten Öffnungszeiten eingehalten werden können. Der Rücktransport erfolgt alsbald nach dem Ablauf der Öffnungszeiten.

VII.

1. Beide Seiten treffen alle Voraussetzungen für eine ungestörte Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 und 2 genannten Passierscheinstellen und für eine reibungslose Abwicklung des Besucherverkehrs.

2. Der Senat gewährleistet die Sicherheit und Ordnung im Bereich der in Abschnitt II Nr. 1 und 2 genannten Passierscheinstellen und in der Umgebung der in Abschnitt IV genannten Übergangsstellen, den ungehinderten Zu- und Abgang der in Abschnitt V Nr. 5 und Abschnitt VI Nr. 1 genannten Angestellten und deren persönliche Sicherheit sowie den ungestörten Transport des in Abschnitt VI Nr. 1 genannten Transportgutes.
Der Senat gewährleistet ferner, daß in die den Angestellten der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewegen Berlin/der Deutschen Post der DDR obliegenden Arbeitsvorgänge nicht von seiner Seite eingegriffen wird.

3. Beide Seiten unterbinden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln im Rahmen ihrer Zuständigkeit jede Tätigkeit, die gegen die Einrichtung und Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 und 2 genannten Passierscheinstellen und gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtet ist.

VIII.

Jede Seite trägt die Kosten für die von ihr nach dieser Protokollanlage zu erbringenden Leistungen.

IX.

Fragen der Auslegung oder Durchführung dieser Protokollanlage werden zwischen Senatsrat Korber und Staatssekretär Wendt oder den von ihnen Beauftragten geregelt.

Protokollmantel zur III. Übereinkunft

Protokoll

Nach der Durchführung der zweiten Passierschein-Übereinkunft vom 24. September 1964 sind Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Dr. Michael Kohl vom 21. Juni 1965 bis 24. November 1965 zu 23 Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum

Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR zusammengekommen. Ungeachet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.
In den Besprechungen wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über die Orts-, Behörden und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Das Protokoll gilt vom 25. November 1965 bis 31. März 1966.
Das Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den 25. November 1965

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	Michael Kohl Staatssekretär

Protokollmantel zur IV. Übereinkunft

Protokoll

Senatsrat Horst Korber und Staatssekretär Dr. Michael Kohl sind vom 25. Januar 1966 bis 3. März 1966 zu sieben Besprechungen über die weitere Ausgabe von Passierscheinen für Einwohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer in Berlin (Ost)/in der Hauptstadt der DDR wohnhaften Verwandten zusammengekommen.
Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen.
In den Verhandlungen wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt.
Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über die Orts-, Behörden und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte.
Das Protokoll gilt vom 7. März 1966 bis 30. Juni 1966.
Das Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht.

Berlin, den 7. März 1966

Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei, die im Auftrage des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde	Auf Weisung des Stellvertreters des Voritzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik
Horst Korber Senatsrat	*Michael Kohl* Staatssekretär

Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation „Die Passierscheinvereinbarungen des Berliner Senats mit der Regierung der DDR 1963 bis 1966. Deutsch-Deutsche Verhandlungen zur Überwindung der politischen Sprachlosigkeit und der Milderung menschlicher Härten als Folge des Mauerbaus“ selbstständig und ohne unerlaubte fremde Hilfe angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe.

Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichen Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Die vorliegende Dissertation hat zuvor keiner anderen Stelle zur Prüfung vorgelegen. Es ist mir bekannt, dass wegen einer falschen Versicherung bereits erfolgte Promotionsleistungen für ungültig erklärt werden und eine bereits verliehene Doktorwürde entzogen wird.

Riedlingen, 15. März 2010